

Detaljplanekravet

Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:64

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Emma Franzén och Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24649-8

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Eriksson

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. (dir. 2017:6). Enligt direktiven ska utredaren med förtur behandla frågan om hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Tekniska rådet Inger Holmqvist utsågs den 19 januari 2017 till särskild utredare.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnade bostads- och digitaliseringsministern den 13 mars 2017 rättssakkunniga Anna-Karin Berglund och Kristina Börjevik Kovaniemi, kanslirådet Ivar Frostenson, departementssekreterarna Rikard Sandart, Helena Strigård och Gunilla Renbjer. Den 10 april 2017 förordnades kanslirådet Jonas Manole som sakkunnig. Den 8 maj 2017 förordnades departementssekreteraren Ann-Kristin Kaplan som sakkunnig.

Kanslirådet Johan Hjalmarsson anställdes som huvudsekreterare från och med den 1 februari 2017. Landskapsarkitekten Emma Franzén anställdes samma dag som utredningssekreterare. Från och med den 15 februari 2017 anställdes rättssakkunnig Joel Björk-Werner som utredningssekreterare.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med utredningens sakkunniga. Därutöver har utredningen biståtts av flera företrädare för berörda myndigheter, kommuner och organisationer. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Utredningen har antagit namnet Översiktsplaneutredningen. Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64).

Stockholm i juni 2017

Inger Holmqvist

/ Johan Hjalmarsson
Joel Björk-Werner
Emma Franzén

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	33
1.1 Förslag till lag om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse	33
1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken.....	34
1.3 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617).....	35
1.4 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	38
1.5 Förslag till förordning om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse	53
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	57
1.7 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	58
1.8 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251).....	61
2 Inledning	63
2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv	63
2.2 Bakgrunden till uppdraget.....	63
2.3 Utredningens arbetsformer.....	66
2.4 Betänkandets disposition.....	67

3	Förutsättningar för att begränsa kravet på detaljplan	69
3.1	Gällande rätt	69
3.1.1	Motiven bakom dagens detaljplanekrav.....	70
3.1.2	Omfattningen och innebörden av dagens detaljplanekrav.....	73
3.2	Tidigare förslag	89
3.2.1	Plangenomförandeutredningens förslag.....	90
3.2.2	Förslagen i propositionen En enklare planprocess	97
3.2.3	Förslagen i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet.....	102
3.2.4	Tidigare förslag om att utveckla detaljplanekravet	105
3.3	EU-rättsliga och internationella krav med relevans för utredningen.....	111
3.3.1	MKB- och SMB-direktiven.....	111
3.3.2	Seveso III-direktivet	118
3.3.3	Århuskonventionen	121
3.4	För- och nackdelar med detaljplan	124
3.5	Detaljplanekravet i några grannländer.....	129
4	Våra överväganden om kravet på detaljplan.....	131
4.1	Kommittédirektiven anger ramarna för förslagen.....	131
4.2	EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden begränsar hur kravet på detaljplan kan utformas.....	133
4.3	Förslaget att begränsa detaljplanekravet i propositionen En enklare planprocess tillgodoser inte kraven i EU- rätten	142
4.4	Våra utgångspunkter för hur kravet på detaljplan kan reformas	147

4.5	Möjligheterna att bygga utan detaljplan bör utvidgas och förtydligas.....	157
4.5.1	Plan- och bygglagen bör ge tydligare stöd för ändringar och kompletteringar i bebyggelsen utan detaljplan.....	157
4.5.2	Innebörden av termen sammanhållen bebyggelse kan tolkas på flera sätt.....	162
4.5.3	Möjligheterna till undantag från detaljplanekravet bör även gälla sammanhållen bebyggelse	166
4.5.4	Förslaget från Plan- och byggtredningen bör inte genomföras	175
4.6	Kravet på detaljplan behöver utformas med hänsyn till MKB-direktivet	177
4.6.1	MKB-direktivet medför att vissa åtgärder alltid bör omfattas av detaljplanekravet	177
4.6.2	Kriterierna för vad som utgör en betydande miljöpåverkan bör preciseras på förordningsnivå.....	187
4.6.3	Behovsbedömningen förutsätter inget krav på särskilt samråd med berörda myndigheter	191
4.6.4	Byggnadsnämndens bedömning av miljöpåverkan ska framgå av beslutet om lov eller förhandsbesked.....	193
4.6.5	Ett byggnadsverks inverkan på omgivningen bör bedömas i förhållande till hela åtgärden	195
4.7	De termer som används för kravet på detaljplan bör samordnas med kraven på bygglov	198
4.7.1	Termen ”industriändamål” bör ersättas med ”ett industriområde”.....	198
4.7.2	Det behövs ytterligare överväganden innan övriga termer kan samordnas.....	201
4.8	Några närliggande frågor.....	213
4.9	Våra förslag i förhållande till kraven i EU-rätten	218

5	Ett ändrat krav på detaljplan motiverar följdändringar i angränsande lagstiftning.....	225
5.1	Vårt uppdrag om följdändringar i angränsande lagstiftning bör ses mot bakgrund av tidigare lagda förslag.....	225
5.2	Detaljplanens betydelse för tillämpningen av angränsande lagstiftning.....	231
5.2.1	Många lagar är kopplade till att det ska finnas en detaljplan för sammanhållen bebyggelse.....	231
5.2.2	Detaljplanen har omfattande rättsverkningar enligt annan lagstiftning	233
5.3	Principförslaget i promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag.....	235
5.4	Det är inte lämpligt att knyta alla krav till termen samlad bebyggelse.....	240
5.5	Samhällets krav på den enskilde behöver vara tydliga	244
5.5.1	De områden som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse behöver preciseras i förväg med bindande verkan	244
5.5.2	Andra lagar bör inte enbart kopplas till detaljplanen, oavsett om detaljplanekravet ändras eller inte	245
5.5.3	Innebörden av tätbebyggelse och samlad bebyggelse behöver preciseras och redovisas i förväg.....	247
5.5.4	Betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse behöver läggas fast på lagnivå	251
5.5.5	Kriterier för tätbebyggelse och samlad bebyggelse.....	254
5.5.6	Länsstyrelsen bör peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse.....	265
5.5.7	Alternativ som övervägts men förkastats	275

5.6	Överväganden och förslag om hur angränsande lagstiftning bör utformas.....	276
5.6.1	Ordningslagen	278
5.6.2	Miljöbalken m.m.....	298
5.6.3	Lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning m.m.....	306
5.6.4	Väglagen	314
5.6.5	Lagen om ägofred	318
5.6.6	Minerallagen.....	322
5.6.7	Jordabalken	326
5.6.8	Lagen om allmänna vattentjänster	335
5.6.9	Plan- och bygglagen m.m.....	340
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	351
6.1	Dag för ikraftträdande	351
6.2	Övergångsbestämmelser.....	352
7	Konsekvenser.....	355
7.1	Om konsekvensredovisningen.....	355
7.2	Konsekvenser för staten	356
7.3	Konsekvenser för kommuner.....	365
7.4	Konsekvenser för företag	372
7.5	Konsekvenser för enskilda	376
7.6	Konsekvenser för miljön	382
7.7	Konsekvenser för bostadsbyggandet	389
7.8	EU-rätten	389
7.9	Övriga konsekvenser	390
8	Författningskommentar	391
8.1	Förslaget till lag om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse	391
8.2	Förslaget till lag om ändring i miljöbalken.....	393

8.3	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	394
8.4	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	396
8.5	Förslaget till förordning om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse.....	410
8.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	417
8.7	Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	418
8.8	Förslaget till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)	420

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:6	421
Bilaga 2	Författningsförslag i promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31	439
Bilaga 3	Kort historik kring plan- och bygglagstiftningen i Sverige	459
Bilaga 4	Om detaljplanekravet i våra nordiska grannländer	463
Bilaga 5	Konsultrapport: GIS-analys, samlad bebyggelse	473

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fyra frågor. Vi ska

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

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

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

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

Förutsättningar för att begränsa kravet på detaljplan

Gällande rätt

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

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

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

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

Tidigare förslag av betydelse för utredningen

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

- Plangenomförandeutredningens förslag i betänkanudet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34),
- Förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), som inte antogs vid riksdagsbehandlingen,
- Förslaget i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet¹ (prop. 2014/15:60),
- Plan- och byggutredningens förslag i betänkanudet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168), och
- PBL-kommitténs förslag i betänkanudet Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77).

Internationell rätt har betydelse för hur detaljplanekravet kan utformas

Möjligheten att utveckla kravet på detaljplan i PBL påverkas av konventioner som Sverige har tillträtt och krav i EU-rätten. Bland annat anger våra direktiv att vi ska analysera hur våra förslag förhåller sig till kraven i MKB-direktivet², SMB-direktivet³ och Århuskonventionen⁴. Kopplingarna till Seveso III-direktivet innebär att det även finns skäl att översiktligt redovisa innehållet i det direktivet.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

⁴ Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28).

Detaljplanen som planinstrument

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

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

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

Internationell utblick

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

Våra överväganden om kravet på detaljplan

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

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

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

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

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

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

Våra utgångspunkter för hur kravet på detaljplan kan reformeras

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

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

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

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

Möjligheterna att bygga utan detaljplan bör utvidgas och förtydligas

Som nämnts ovan avser detaljplanekravet i dag bl.a.

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

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

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

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

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

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

Vi tänker då bl.a. på följande situationer:

- Ändrad användning för en befintlig byggnad som inte har någon omgivningspåverkan av betydelse, t.ex. att ta i anspråk en byggnad som tidigare använts för kontorsändamål för bostäder eller vice versa.
- Nybyggnad av en eller flera nya byggnader som i allt väsentligt ansluter till den befintliga bebyggelsestrukturen i området när det gäller bl.a. läge, omfattning och användning och som inte heller medför någon omgivningspåverkan av betydelse. Det kan bl.a. handla om att komplettera med nya byggnader i tidigare obebyggda luckor i en kvartersstruktur. Det gäller även situationen när ett eller flera nya bostadshus möjliggörs i en befintlig villabebyggelse genom att en eller flera större fastigheter delas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Kravet på bygglov bör ändras så att det avser *skidbackar, skidliftar och linbanor* i stället för *skidbackar med liftar och kabinbanor*.
- Vi anser att det är lämpligt att kravet på detaljplan avser *småbåtsbarnar*, i stället för *en hamn för fritidsbåtar*.
- Kravet på detaljplan bör även avse *en campingplats*, i stället för *en permanent campingplats*.

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

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

Några ytterligare slutsatser med anledning av uppdraget att se över detaljplanekravet

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

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

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

Ett ändrat krav på detaljplan motiverar följdändringar i angränsande lagstiftning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kriterier för tät- respektive samlad bebyggelse

Vi anser att ett område ska utgöra samlad bebyggelse om

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

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

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

Ordningslagen

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

Det innebär att kravet på att anmäla allmänna sammankomster utomhus, respektive offentliga tillställningar som det inte krävs tillstånd för, även ska gälla i de fall som dessa anordnas inom tätbebyggelse och inte enbart inom områden med detaljplan. Även skyldigheten att anmäla en allmän sammankomst som anordnas inomhus bör gälla inom tätbebyggelse.

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

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

Vi anser att definitionen av offentlig plats inte behöver ändras.

Miljöbalken m.m.

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

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

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

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

Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

I departementspromemorian föreslogs ändringar i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Bland annat skulle kommunens ansvar för gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder på sådana gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan, och för vilka kommunen är huvudman, utvidgas till att även gälla motsvarande områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov inom samlad bebyggelse.

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

Väglagen

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

Lagen om ägofred

Med ägofred avses hur den enskilde jordägarens mark skyddas mot intrång av främmande betesdjur. Om en fastighet används för bete av bl.a. hästar och nötkreatur finns en skyldighet att anordna stängsel, om någon av grannarna yrkar på det (s.k. stängselskyldighet). I lagen (1933:269) om ägofred finns ett undantag som innebär att stängselskyldighet inte gäller inom områden med detaljplan.

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

Minerallagen

I minerallagen (1991:45) finns bestämmelser om undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen, s.k. koncessionsmineral, på egen eller annans mark. Om en prospektör får bearbetningskoncession innebär det en rätt gentemot markägaren att efter en s.k. markanvisningsförrättning att bedriva bearbetning på dennes mark. I lagen finns bestämmelser som påverkar möjligheten till undersökningsarbete respektive möjligheten att få markanvisning på annans mark, bl.a. inom områden med detaljplan.

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

Jordabalken

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

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

Lagen om allmänna vattentjänster

I lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) finns bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna om detaljplan i PBL. Bland annat ska sådan mark som i en detaljplan har redovisats som allmän plats utgöra allmän platsmark enligt vattentjänstlagen. För sådana områden ska berörda fastighetsägare i vissa fall betala avgifter för en allmän va-anläggning. Vidare gäller bl.a. att en fastighetsägare normalt ska betala avgifter för en obebyggd fastighet om fastigheten enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse.

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

Plan- och bygglagen

Vi föreslår flera följdändringar i PBL. Bland annat bör kravet på bygglov för en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, där ändringen innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, även gälla inom tätbebyggelse. Även kravet på bygglov för en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom ett område med detaljplan bör utvidgas till att även gälla inom tätbebyggelse.

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

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

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

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

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

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

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

Ikraftträdande och övergångsfrågor

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

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

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

Förslagets konsekvenser

Det ändrade kravet på detaljplan

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

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

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

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

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

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

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

Ändringarna i angränsande lagstiftning

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

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Med termen tätbebyggelse avses i

1. miljöbalken,
2. ordningslagen (1993:1617), och
3. plan- och bygglagen (2010:900),

ett sådant område som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket.

2 § Med termen samlad bebyggelse avses i plan- och bygglagen (2010:900) ett sådant område som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket.

Föreskrifter om tätbebyggelse och samlad bebyggelse

3 § Regeringen får meddela föreskrifter om kriterier för tätbebyggelse och samlad bebyggelse. Sådana föreskrifter ska avse bebyggelse av en viss minsta omfattning och täthet eller mark som används eller kommer att användas för ett visst ändamål.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får därefter meddela föreskrifter om vilka geografiska områden som utgör tätbebyggelse eller samlad bebyggelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.2 Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 2 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 2 §

Med avloppsvatten avses

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. spillvatten eller annan flytande orenlighet, 2. vatten som använts för kylning, 3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastighets räkning, eller 4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats. | <ol style="list-style-type: none"> 3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom <i>en</i> detaljplan <i>eller en tätbebyggelse</i> som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller |
|---|---|

I lagen (2018:000) om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med tätbebyggelse i första stycket 3.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617) dels att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 3 §, av följande lydelse,

dels att 2 kap. 5 § och 3 kap. 1 och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

3 §

I lagen (2018:000) om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med tätbebyggelse i denna lag.

2 kap.

5 §

Den som avser att inom ett område som redovisas i detaljplan anordna en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 § *skall* anmäla detta.

Anmälningsskyldighet gäller också för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus *utom detaljplanelagt område*, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ord-

Den som avser att inom ett område som redovisas i detaljplan *eller inom en tätbebyggelse* anordna en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 § *ska* anmäla detta.

Anmälningsskyldighet gäller också för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan *eller inom en tätbebyggelse* och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus *utanför sådana områden*, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för

ningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs.

att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs.

En allmän sammankomst som avses i 1 § första stycket 4 behöver inte anmälas, om den med hänsyn till det förväntade antalet deltagare, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken.

Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får anordnaren befrias från anmälningsskyldigheten i fråga om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar av visst slag. Ett beslut om befrielse får förenas med villkor.

3 kap.

1 §¹

En offentlig plats inom detaljplanlagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

En offentlig plats inom detaljplanlagt område *eller inom tätbebyggelse* får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

I fråga om allmänna vägar gäller kravet på Polismyndighetens tillstånd endast sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen (1971:948).

¹ Senaste lydelse 2014:590.

6 §²

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför *sådant område*, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Skjutbanor som inte hör till försvarsmakten får användas endast efter tillstånd av Polismyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utförande och besiktning av skjutbana.

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom *ett* område som omfattas av detaljplan *eller inom en tätbebyggelse*.

Förbudet gäller inte för sådan sprängning och skjutning med eldvapen som sker på övnings- eller skjutfält som hör till försvarsmakten.

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom *ett* område som omfattas av detaljplan *eller inom en tätbebyggelse*, utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför *sådana områden*, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

² Senaste lydelse 2014:590.

1.4 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs³ att 1 kap. 4 §, 4 kap. 2, 34 och 42 §§, 9 kap. 2, 3, 5–8, 10, 11, 13, 39 och 40 §§, 11 kap. 22 och 23 §§ och 16 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §⁴

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen,

³ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

⁴ Senaste lydelse 2017:181.

dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller ett landsting ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

samlad bebyggelse: områden som utgör samlad bebyggelse enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket lagen (2018:000) om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt

anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

tätbebyggelse: områden som utgör tätbebyggelse enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

4 kap.

2 §⁵

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, *om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,*

1. en ny sammanhållen bebyggelse,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, *om regleringen behöver ske i ett sammanhang,*

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras,

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §, och

a) byggnadsverkets *användning* får betydande inverkan på omgivningen *eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller*

a) byggnadsverket får *en* betydande inverkan på omgivningen,

⁵ Senaste lydelse 2015:235.

b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, *och*

4. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med

b) om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller

c) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor,

4. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, *och*

*5. en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är in-
språktaget eller kan tas i anspråk för*

a) ett industriområde,

b) ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,

c) en skidbacke, en skidlift eller en linbana med tillhörande anläggningar,

d) en hamn för fritidsbåtar,

e) ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,

f) en permanent campingplats,

g) en nöjespark, eller

h) en djurpark.

Trots första stycket 1–3 krävs det ingen detaljplan om åtgärden kan prövas i samband med en

en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och, i fråga om en ny sammanhållen bebyggelse, åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

34 §⁶

Om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska redovisningen enligt 33 § första stycket 4 i fråga om miljökonsekvenserna ha det innehåll som följer av 6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken.

Redovisningen ska också uppfylla kraven i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse,
3. en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. en hamn för fritidsbåtar,
5. ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. en permanent campingsplats,
7. en nöjespark,
8. en djurpark,
9. en spårväg, eller
10. en tunnelbana.

1. en verksamhet eller åtgärd som avses i 2 § första stycket 5 a–h,

2. en spårväg, eller
3. en tunnelbana.

⁶ Senaste lydelse 2012:444.

42 §

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,

4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och marklov enligt 9 kap. 13 §, och

4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och 3 och marklov enligt 9 kap. 11 § första stycket och 13 §, och

5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5.

I samband med en reglering enligt första stycket 2 eller 5 får kommunen även reglera skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

9 kap.
2 §

Det krävs bygglov för

1. nybyggnad,
2. tillbyggnad, och

3. annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att

a) byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,

b) det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri, eller

c) byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt.

Första stycket 3 c gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan.

Första stycket 3 c gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan eller inom en tätbebyggelse.

3 §⁷

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibygnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas utanför områden med detaljplan eller tätbebyggelse.

5 §⁸

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan eller tätbebyggelse krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

⁷ Senaste lydelse 2011:335.

⁸ Senaste lydelse 2017:424.

fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 6 har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 6 *eller* 7 har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

5 a §⁹

För en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. En åtgärd som avses i första stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket gäller inte om

1. kommunen enligt 8 § första stycket 8 har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

För en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan *eller tätbebyggelse* krävs det, trots 2 §, inte bygglov för en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. En åtgärd som avses i första stycket får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

6 §¹⁰

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför *ett område* med detaljplan krävs det, trots 2 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap.

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför *områden* med detaljplan *eller samlad bebyggelse* krävs det, trots 2 § och föreskrifter som har

⁹ Senaste lydelse 2017:424.

¹⁰ Senaste lydelse 2014:900.

7 §, inte bygglov för att meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, inte bygglov för att

1. göra en liten tillbyggnad, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, eller

2. uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1 eller 2 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov *eller om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen.*

6 a §¹¹

För andra byggnader än sådana som avses i 5 § inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård.

Första stycket gäller inte om

1. kommunen enligt 8 § första stycket 6 har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

För andra byggnader än sådana som avses i 5 § inom ett område med detaljplan *eller tätbebyggelse* krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård.

Första stycket gäller inte om

1. kommunen enligt 8 § första stycket 6 *eller 7* har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

¹¹ Senaste lydelse 2017:424.

7 §

I den omfattning som kommunen med stöd av 4 kap. 15 eller 42 § har bestämt ska gälla som undantag från kravet på bygglov krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

1. inom ett område med detaljplan, genomföra en åtgärd på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen, eller

2. inom ett område som omfattas av områdesbestämmelser på det sätt som kommunen har bestämt i områdesbestämmelserna

a) vidta en åtgärd som avser en komplementbyggnad,

b) göra en liten tillbyggnad,

c) göra en tillbyggnad till eller annan ändring av en industribyggnad, eller

d) vidta en åtgärd som avser ett enkelt fritidshus, en kolonistuga eller annan liknande byggnad.

För att inom en *sammanhållen* bebyggelse vidta en åtgärd som avses i första stycket 2 a eller b krävs medgivande från berörda grannar för att åtgärden ska få vidtas utan bygglov, *om ett sådant medgivande behövs med hänsyn till omfattningen av bygnadsverk i bebyggelsen.*

För att inom en *samlad* bebyggelse vidta en åtgärd som avses i första stycket 2 a eller b krävs medgivande från berörda grannar för att åtgärden ska få vidtas utan bygglov.

Första och andra styckena gäller inte om en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.

8 §¹²

Utöver det som följer av 2–7 §§ krävs det bygglov i den utsträckning som framgår av

1. föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,

2. det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö

a) i en detaljplan har bestämt för att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3 eller 4 a–4 c §§,

¹² Senaste lydelse 2017:424.

b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla eller ändra ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,

c) i områdesbestämmelser har bestämt för att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,

3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en *sammanhållen* bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,

3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en *samlad* bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,

4. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring,

5. det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.

6. det som kommunen i en detaljplan har bestämt för att i området färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial,

7. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,

8. det som kommunen i en detaljplan har bestämt i fråga om en sådan tillbyggnad som avses i 5 a §.

Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

10 §

Det krävs rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad

1. inom ett område med detaljplan, om kommunen inte har bestämt något annat i planen, *och*

1. inom ett område med detaljplan om kommunen inte har bestämt något annat i planen,

2. inom ett område med tätbebyggelse, om kommunen inte har bestämt något annat i områdesbestämmelser, *och*

2. utanför *ett område med detaljplan*, om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs.

3. utanför *sådana områden*, om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs.

Det krävs dock inte rivningslov, om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov och kommunen i detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte har bestämt att det krävs rivningslov.

11 §¹³

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen.

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan *eller tätbebyggelse* avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt *något* annat i detaljplanen *eller i områdesbestämmelser*.

Om ett visst höjdläge för markytan är bestämt i detaljplanen, krävs det trots första stycket inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

13 §

Det krävs marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering *i ett område utanför detaljplan*, om

Det krävs marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering *utanför områden med detaljplan eller tätbebyggelse*, om

1. åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde, och

2. kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att det krävs sådant marklov i området.

¹³ Senaste lydelse 2014:900.

39 §

Ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas ska innehålla

1. en upplysning om att förhandsbeskedet endast gäller om bygglov för åtgärden söks inom två år efter det att beslutet om förhandsbesked vann laga kraft,

2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas, *och*

3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen.

2. en upplysning om att förhandsbeskedet inte innebär att åtgärden får påbörjas,

3. de villkor som behövs för att förhandsbeskedet ska vara förenligt med de förutsättningar som gäller för den kommande bygglovsprövningen, *och*

4. *skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om denna ska vidtas inom ett område som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 och som inte omfattas av en detaljplan.*

40 §¹⁴

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,

2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga, och

3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett startbesked enligt 10 kap.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggandens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

¹⁴ Senaste lydelse 2014:902.

Om den sökta åtgärden ska vidtas inom ett område som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 och som inte omfattas av en detaljplan, så ska även skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan framgå.

11 kap.

22 §

Om ett byggnadsverk inom ett område med detaljplan innebär stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort byggnadsverket eller att vidta någon annan åtgärd med det som avhjälpes eller minskar olägenheterna.

Om ett byggnadsverk innebär stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort byggnadsverket eller att vidta någon annan åtgärd med det som avhjälpes eller minskar olägenheterna.

Om byggnadsverket är en byggnad, får ett föreläggande att ta bort eller flytta byggnaden meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller har ett ringa värde.

Första och andra styckena gäller inte sådana byggnadsverk som avses i 52 § väglagen (1971:948).

23 §

Byggnadsnämnden får förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad inom ett område med detaljplan att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten.

Byggnadsnämnden får förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten. Detta gäller dock inte sådan anslutning till allmän väg som avses i 40 § väglagen (1971:948).

16 kap.**1 §¹⁵**

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att kommunen ska skicka beslut enligt 3 kap. 27 § om översiktsplanens aktualitet till myndigheter, kommuner och andra berörda,

2. när genomförandet av en detaljplan på grund av en sådan användning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och

2. i vilka fall genomförandet av en detaljplan på grund av en sådan användning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,

3. i vilka fall en åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,

4. att vissa slag av åtgärder som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, och

3. undantag från kommunens skyldighet enligt 5 kap. 32 eller 39 § att skicka handlingar om detaljplaner eller områdesbestämmelser till länsstyrelsen.

5. undantag från kommunens skyldighet enligt 5 kap. 32 eller 39 § att skicka handlingar om detaljplaner eller områdesbestämmelser till länsstyrelsen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 4 kap. 2 och 34 §§, 9 kap. 39 och 40 §§ samt 16 kap. 1 § och i övrigt den 1 juli 2019.

2. Bestämmelserna i 4 kap. 2 och 34 §§ och 9 kap. 39 och 40 §§ ska inte tillämpas på ärenden om detaljplan, bygglov eller förhandsbesked som har påbörjats före den 1 januari 2019.

3. Bestämmelserna i 9 kap. 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 och 13 §§ ska inte tillämpas på åtgärder som har påbörjats före den 1 juli 2019.

¹⁵ Senaste lydelse 2011:335.

1.5 Förslag till förordning om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Förordningen är meddelad med stöd av 3 § lagen (2018:000) om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse i fråga om 4–6 §§ och med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.

Tillämpningsområde

2 § Med tätbebyggelse avses i plan- och byggförordningen (2011:338) ett sådant område som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §.

3 § Med samlad bebyggelse avses i

1. förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd,

2. plan- och byggförordningen (2011:338), och

3. miljöprövningsförordningen (2013:251),

ett sådant område som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 6 §.

Kriterier för tätbebyggelse

4 § Med tätbebyggelse avses ett område som

1. enligt fastighetskartan eller fastighetsregistrets byggnadsdel ligger inom 75 meter från en bostad eller inom 150 meter från en byggnad som används för ett annat ändamål än bostad (byggnadsområde) och som direkt eller via ett annat byggnadsområde berör ytterligare minst 49 sådana områden,

2. berör ett sådant område med tätbebyggelse som avses i punkten 1 och som enligt fastighetskartan utgör

a) en ospecificerad bebyggelse,

b) en låg bebyggelse,

c) en hög bebyggelse,

- d) en sluten bebyggelse,
- e) ett industriområde,
- f) ett torg,
- g) en begravningsplats,
- h) ett anläggningsområde, som inte utgör en plantskola, en fröplantage, en golfbana, en skjutbana, en täkt eller ett rengärde,
- i) en idrottsplan, som inte utgör en golfbana eller motionsanläggning, eller
- j) en start- och landningsbana, eller

3. är ett område vars area understiger 2 hektar och som helt eller till övervägande del ligger inom ett sådant område med tätbebyggelse som avses i punkten 1 eller 2.

Trots första stycket 1 ska en byggnad inte anses ha ett byggnadsområde om byggnaden

1. utgör en komplementbyggnad vars area är 25 kvadratmeter eller mindre, eller

2. är markerad som avregistrerad enligt fastighetsregistrets byggnadsdel.

Vid tillämpningen av första stycket 1 ska

1. en byggnad anses ha ett byggnadsområde även om den är markerad som planerad i fastighetsregistrets byggnadsdel, och

2. de delar av ett byggnadsområde som enligt fastighetskartan utgör en vattenyta anses utgöra en tätbebyggelse bara om en byggnad är belägen inom denna vattenyta.

Kriterier för samlad bebyggelse

5 § Med samlad bebyggelse avses ett område som

1. enligt fastighetskartan eller fastighetsregistrets byggnadsdel ligger inom 75 meter från en bostad eller inom 150 meter från en byggnad som används för ett annat ändamål än bostad (byggnadsområde) och som direkt eller via ett annat byggnadsområde berör ytterligare minst 19 sådana områden,

2. berör ett sådant område med samlad bebyggelse som avses i punkten 1 och som enligt fastighetskartan utgör

- a) en ospecificerad bebyggelse,
- b) en låg bebyggelse,
- c) en hög bebyggelse,

- d) en sluten bebyggelse,
- e) ett industriområde,
- f) ett torg,
- g) en begravningsplats,
- h) ett anläggningsområde som inte utgör en plantskola, en fröplantage, en golfbana, en skjutbana, en täkt eller ett rengärde,
- i) en idrottsplan, som inte utgör en golfbana eller motionsanläggning, eller
- j) en start- och landningsbana, eller

3. är ett område vars area understiger 2 hektar och som helt eller till övervägande del ligger inom ett sådant område med samlad bebyggelse som avses i punkten 1 eller 2.

Trots första stycket 1 ska en byggnad inte anses ha ett byggnadsområde om byggnaden

1. utgör en komplementbyggnad, vars area är 25 kvadratmeter eller mindre, eller

2. är markerad som avregistrerad enligt fastighetsregistrets byggnadsdel.

Vid tillämpningen av första stycket 1 ska

1. en byggnad anses ha ett byggnadsområde även om den är markerad som planerad i fastighetsregistrets byggnadsdel, och

2. de delar av ett byggnadsområde som enligt fastighetskartan utgör en vattenyta anses utgöra en samlad bebyggelse bara om en byggnad är belägen inom denna vattenyta.

Föreskrifter om tätbebyggelse och samlad bebyggelse

6 § Länsstyrelsen får efter att ha gett

- 1. Polismyndigheten,
- 2. Försvarmakten,
- 3. Trafikverket,
- 4. länsstyrelserna i angränsande län, och
- 5. kommunerna i länet,

tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om vilka geografiska områden som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse enligt kriterierna i 4 och 5 §§.

Om det finns särskilda skäl får länsstyrelsen göra undantag från dessa kriterier.

Karta över tätbebyggelse och samlad bebyggelse

7 § Länsstyrelsen ska redovisa på en karta vilka områden i länet som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse enligt föreskrifter meddelade med stöd av 6 §. Kartan ska uppdateras årligen.

Underlag till kartan

8 § Statistiska centralbyrån ska senast den 15 januari varje år förse länsstyrelsen med en karta över de områden som avser tätbebyggelse och samlad bebyggelse enligt kriterierna i 4 och 5 §§.

Underrättelse om beslut om föreskrifter

9 § När ett beslut om föreskrifter med stöd av 6 § meddelas eller ett tidigare beslut ändras eller upphävs ska beslutet inom två veckor kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet. En kungörelse om beslutet ska också införas i ortstidning.

Kartan över tätbebyggelse och samlad bebyggelse ska göras tillgänglig på länsstyrelsens webbplats.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att 42 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 §

Om det i en kommun finns *tätbebyggt område* som inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, föreskriva att en bestämmelse som avses i 37 eller 40 § första stycket 2 *skall* gälla även sådant *tätbebyggt* område.

Om det i en kommun finns *samlad bebyggelse* som inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, föreskriva att en bestämmelse som avses i 37, 39 eller 40 § första stycket 2 *ska* gälla även sådant område *med samlad bebyggelse*.

I lagen (2018:000) om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med samlad bebyggelse i första stycket.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.
 2. Föreskrifter som en kommun med stöd av 42 § i den äldre lydelsen har beslutat före ikraftträdandet gäller fortfarande.

1.7 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs¹⁶ i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338)

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 5 a §, av följande lydelse,

dels att 6 kap. 3, 3 a och 6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 a §

När byggnadsnämnden prövar om en detaljplan behövs till följd av att någon avser att vidta en åtgärd inom ett område som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900), ska byggnadsnämnden vid sin bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan tillämpa kriterierna i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar.

6 kap.

3 §¹⁷

I områden som omfattas av en detaljplan krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en skylt.

I områden som omfattas av en detaljplan *eller inom en tätbebyggelse* krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en skylt.

¹⁶ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.

¹⁷ Senaste lydelse 2017:102.

Trots första stycket krävs det inte bygglov för

1. en skylt vars area är högst 1,0 kvadratmeter,
2. en skylt för ett tillfälligt evenemang, om skylten är uppsatt under högst fyra veckor,
3. en orienteringstavla vars area är högst 2,0 kvadratmeter,
4. en skylt inomhus,
5. valreklam i samband med val till riksdagen, landstingsfullmäktige, kommunfullmäktige, Europaparlamentet eller Sametinget, eller i samband med folkomröstning,
6. en nationsflagga, flagga med kommunvapen eller liknande,
7. ett vägmärke, en tilläggstavla eller annan anordning för anvisning av trafik enligt vägmärkesförordningen (2007:90), och
8. ett sjövägmärke eller en säkerhetsanordning för sjöfarten enligt sjötrafikförordningen (1986:300).

Andra stycket 1 och 3 gäller inte om skylten eller orienteringstavlan placeras på eller i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen (2010:900).

3 a §¹⁸

<p>I områden som omfattas av en detaljplan krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en ljusanordning om</p>	<p>I områden som omfattas av en detaljplan <i>eller inom en tätbebyggelse</i> krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en ljusanordning om</p>
---	--

1. den avsedda användningen av anordningen kan ha betydande inverkan på omgivningen, eller
2. anordningen placeras på eller i anslutning till en sådan byggnad eller inom ett sådant bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § plan- och bygglagen.

6 §

Kravet på anmälan enligt 5 § gäller inte

1. rivning av en byggnad eller en del av en byggnad som är
 - a) en komplementbyggnad,
 - b) ett sådant skärmtak eller en sådan tillbyggnad som avses i 9 kap. 4 eller 6 § plan- och bygglagen (2010:900), eller

¹⁸ Senaste lydelse 2017:102.

c) en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring,

2. annan åtgärd än rivning som rör en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom ett område som inte omfattas av en detaljplan,

3. åtgärd som avses i 5 § första stycket 3, 4, 5 eller 6 i fråga om en byggnad eller tomt som tillhör staten eller ett landsting,

4. åtgärd som rör en sådan byggnad eller annan anläggning som är avsedd för totalförsvaret och som är av hemlig natur,

5. åtgärd som avses i 5 § första stycket 10, 12 eller 13, om åtgärden vidtas utanför ett område med detaljplan och utanför en sammanhållen bebyggelse där anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen, och

5. åtgärd som avses i 5 § första stycket 10, 12 eller 13, om åtgärden vidtas utanför områden med detaljplan eller samlad bebyggelse, och

6. åtgärd som avses i 5 § första stycket 3 i fråga om

a) en sådan komplementbyggnad, tillbyggnad eller takkupa som avses i 5 § första stycket 10, 12 och 13, om åtgärden vidtas utanför ett område med detaljplan och utanför en sammanhållen bebyggelse där anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen, eller

a) en sådan komplementbyggnad, tillbyggnad eller takkupa som avses i 5 § första stycket 10, 12 och 13, om åtgärden vidtas utanför områden med detaljplan eller samlad bebyggelse, eller

b) en sådan komplementbyggnad eller tillbyggnad som avses i 9 kap. 6 § plan- och bygglagen

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019 i fråga om 2 kap. 5 a § och i övrigt den 1 juli 2019.

2. Bestämmelsen i 2 kap. 5 a § ska inte tillämpas på ärenden om bygglov eller förhandsbesked som har påbörjats före den 1 januari 2019.

3. Bestämmelserna i 6 kap. 3, 3 a, och 6 §§ ska inte tillämpas på åtgärder som har påbörjats före den 1 juli 2019.

1.8 Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 6 § och 14 kap. 17 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 6 §

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter

1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, *eller*

2. *utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser*, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än *trettio* kalenderdagar under en tolvmånadersperiod

1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser,

2. *inom samlad bebyggelse, eller*

3. *inom övriga områden*, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än 30 kalenderdagar under en tolvmånadersperiod.

I lagen (2018:000) om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med samlad bebyggelse i första stycket 2.

14 kap.
17 §¹⁹

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 26.150 gäller för asfaltverk eller oljegrusverk

1. som ställs upp inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser, *eller*

2. som ställs upp *utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser* i mer än 90 kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

1. som ställs upp inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser,

2. *som ställs upp inom samlad bebyggelse, eller*

3. som ställs upp *inom övriga områden* i mer än 90 kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

I lagen (2018:000) om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med samlad bebyggelse i första stycket 2.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

¹⁹ Senaste lydelse 2016:1188.

2 Inledning

2.1 Översiktsplaneutredningens direktiv

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiven En utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:6), *bilaga 1*. Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen.

Enligt direktiven ska utredaren föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas. Dessa frågor, som enligt direktiven ska redovisas senast den 20 juni 2017, behandlas i detta delbetänkande.

Utredaren ska även utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska därtill utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning.

Av direktiven framgår att utredaren senast den 15 mars 2018 ska redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

2.2 Bakgrunden till uppdraget

I plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, finns krav på att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelse-

miljöns utformning genom en detaljplan. Detaljplanekravet utgår från sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen.

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanekravet skulle begränsas så att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som i dag. Däremot skulle kommunens möjligheter att ställa krav på att det ska finnas en detaljplan inte begränsas. Förslaget vann inte riksdagens stöd och ledde inte till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Efter regeringens förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) har en mindre del av förslaget till ändrat detaljplanekrav genomförts, men med en något ändrad inriktning jämfört med den som föreslogs i prop. 2013/14:126.

I direktiven framhåller regeringen att den tid som går åt till detaljpaneläggning bl.a. påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, men även markinnehavet i sig kan medföra betydande kostnader under planprocessen. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljpaneläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105 s. 151). Genom att korta tiden från idé till byggstart kan förutsättningarna, framhåller regeringen, förbättras så att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till komplexa byggprojekt. Fler aktörer leder till ökad konkurrens och ökad kapacitet inom byggsektorn vilket i sin tur skapar förutsättningar för att fler bostäder kan byggas.

Finansministern och bostadsministern presenterade i juni 2016 ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa frågor omfattas av utredningens direktiv.

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att förslaget behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har

genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Regeringen framhåller i kommittédirektiven att ett nytt förslag behöver utarbetas som grund för ändrad lagstiftning. Det gäller både bestämmelserna i PBL och de följdändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras. Av direktiven framgår att inriktningen bör vara – i linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 – att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Propositionen En enklare planprocess innehöll inga förslag till nödvändiga följdändringar i anslutande lagstiftning. Denna fråga behandlades i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). I promemorian föreslogs bl.a. att flera lagar, som i dag innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, borde ändras så att kraven även skulle gälla inom *samlad bebyggelse*. Det syftade till att bebyggelseområden, som i dag omfattas av en detaljplan, även i fortsättningen skulle omfattas av sådana krav som enligt angränsande lagstiftning enbart är tillämpliga inom områden med detaljplan. Att det generella kravet på detaljplan förändras skulle därmed inte påverka räckvidden av angränsande lagstiftning. Författningsförslagen från promemorian redovisas i *bilaga 2*, i den utsträckning dessa avser de frågor som vi tar upp i detta betänkande.

Remissbehandlingen av förslagen i departementspromemorian föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Bland annat framförde remissinstanserna att det är ottydligt hur termen samlad bebyggelse ska förstås och att det därmed blir ottydligt inom vilka områden som angränsande lagstiftning, som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, kommer att vara tillämplig. Förslagen till följdändringar i angränsande lagstiftning har ännu inte lett till någon proposition.

I direktiven framhåller regeringen att det finns anledning att utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begrän-

sas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av termen samlad bebyggelse.

Av direktiven framgår sammanfattningsvis att utredaren ska

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Direktiven innehåller även krav på konsekvensbeskrivningar, om internationella jämförelser och samråd med berörda myndigheter, kommuner och organisationer.

2.3 Utredningens arbetsformer

Av direktiven framgår att utredaren ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

Utredningen har bedömt att även övriga riksintressemyndigheter får anses vara berörda av utredningsuppdraget om en begränsning av detaljplanekravet, dvs. Post- och telestyrelsen, Sametinget, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning och Tillväxtverket. Även Polismyndigheten, Fastighetsägarna, Naturskyddsföreningen, Stadsarkitektföreningen, Sveriges arkitekter och Sveriges byggindustrier har bedömts vara berörda i sådan omfattning att det har funnits skäl att samråda med dessa organisationer. För att fånga

upp relevanta kommunala erfarenheter har utredningen även samrått med Malmö, Järfälla och Östersunds kommuner.

Utredningen har genomfört två större sammankomster där utredningsuppdraget och utredningens förslag har diskuterats med flertalet av ovan nämnda myndigheter och organisationer (alla myndigheterna hörsammade inte utredningens inbjudan). Därutöver har utredningen sammanträtt med de sakkunniga som har knutits till utredningen. Utredningen har även deltagit vid ett antal möten och konferenser i syfte att inhämta synpunkter från berörda aktörer. Särskilda överläggningar med andra myndigheter och företrädare för olika sakintressen har också genomförts i syfte att få fram värdefulla synpunkter och upplysningar.

2.4 Betänkandets disposition

Detta betänkande innehåller tre huvudkapitel: om förutsättningarna för hur detaljplanekravet kan begränsas (avsnitt 3), våra överväganden om kravet på detaljplan (avsnitt 4), och en genomgång av de följdändringar som behövs i annan lagstiftning om kravet på detaljplan begränsas (avsnitt 5).

Avsnitt 3 inleds med en genomgång av gällande rätt (avsnitt 3.1). Vi redovisar de förslag som lämnats tidigare som har betydelse för våra förslag (3.2). Vi redovisar även innehållet i relevanta EU-direktiv och Århuskonventionen, eftersom dessa påverkar hur detaljplanekravet kan utformas (3.3). Avsnittet innehåller även en redogörelse för detaljplanens funktion i PBL-systemet (3.4). Vi redovisar även kortfattat hur detaljplanekravet ser ut i några grannländer. I *bilaga 3* gör vi en kort historisk tillbakablick på plan- och bygglagstiftningen i Sverige och i *bilaga 4* ges ytterligare information om hur plansystemen ser ut i dessa länder.

Avsnitt 4 inleds med en genomgång av de ramar som kommittédirektiven anger för vårt arbete (4.1). Vi ger även några exempel på hur gällande rätt förhåller sig till EU-rätten och Århuskonventionen (4.2) och hur det förslag som redovisades i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) förhåller sig till dessa krav (4.3). Vi redovisar även våra utgångspunkter för hur detaljplanekravet kan reformeras (4.4). Därefter redovisar vi våra förslag i dessa avseenden. Dels anser vi att möjligheterna att bygga utan detaljplan bör utvidgas

och förtydligas (4.5), dels att detaljplanekravet behöver förtydligas för att säkerställa att MKB-direktivet genomförs på ett korrekt sätt (4.6). I anslutning till detta pekar vi även på att det finns ett behov av att samordna de termer och uttryck som används i plan- och bygglagen, plan- och byggförordningen och MKB-direktivet (4.7). Vi redogör även för några närliggande frågor (4.8) och för hur våra förslag förhåller sig till kraven i EU-rätten och Århuskonventionen (4.9).

Avsnitt 5 inleds med en redogörelse för hur uppdraget att se över angränsande lagstiftning förhåller sig till tidigare lagda förslag (5.1). Vi redovisar hur förekomsten av en detaljplan påverkar tillämpningen av angränsande lagstiftning i gällande rätt (5.2) och principförslaget i departementspromemorian *Nya steg för en effektivare plan- och bygglag* (Ds 2014:31) (5.3). Vi konstaterar att det inte är lämpligt att knyta alla krav till termen samlad bebyggelse, utan att vissa krav bör knytas till termen tätbebyggelse (5.4). Därefter redovisar vi våra förslag i dessa avseenden, bl.a. att länsstyrelsen ska besluta vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse (5.5). Avsnittet avslutas med en redogörelse för våra överväganden om hur angränsande lagstiftning bör utformas (5.6). I *bilaga 5* finns en konsultrapport som redogör för de tester vi har låtit göra för att visa på möjligheten att genom en GIS-analys identifiera områden som utgör samlad bebyggelse.

I avsnitt 6 behandlar vi vissa ikraftträdande- och övergångsfrågor, i avsnitt 7 redogör vi för vilka konsekvenser som våra förslag kan antas ge upphov till och i avsnitt 8 finns kommentarer till våra författningsförslag i avsnitt 1.

3 Förutsättningar för att begränsa kravet på detaljplan

I detta avsnitt redogör vi för några väsentliga förutsättningar för möjligheten att utveckla kravet på detaljplan i plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Avsnittet utgör en bakgrund inför redovisningen av våra överväganden och förslag i avsnitt 4.

Avsnittet inleds med en redogörelse för motiven bakom gällande rätt och hur bestämmelserna ska förstås (avsnitt 3.1). Till följd av att förslag till ändringar i detaljplanekravet även har diskuterats tidigare innehåller avsnittet även en redogörelse för tidigare lämnade förslag, i den utsträckning som dessa är av intresse i dag (avsnitt 3.2).

Möjligheten att utveckla kravet på detaljplan i PBL påverkas av konventioner som Sverige har tillträtt och EU-rätten, vilket medför ett behov av att även redovisa sådana förutsättningar (avsnitt 3.3). Vi redovisar även för- och nackdelar med detaljplanen som planinstrument (avsnitt 3.4). Avsnittet avslutas med en redogörelse för de internationella studier som vi ska göra enligt våra kommittédirektiv (avsnitt 3.5).

3.1 Gällande rätt

Dagens plan- och bygglagstiftning är resultatet av ett långvarigt reformarbete som skett i många etapper. Den första egentliga planlagstiftningen i Sverige kom med 1874 års byggnadsstadga. I stadgan slogs för första gången fast ett allmänt plankrav. För varje stad skulle finnas en plan för stadens ordnande och bebyggande.

Med 1947 års byggnadslag infördes begreppet tätbebyggelse. Principen var att tätbebyggelse bara fick komma till stånd där det allmänna ansåg det lämpligt utifrån en antagen och fastställd stads- eller byggnadsplan.

Det var dock inte förrän plan- och bygglagen trädde i kraft 1987 som kommunerna själva gavs möjlighet att själv anta rättsverkande planer. I och med införandet av plan- och bygglagen blev också den översiktliga planeringen obligatorisk för varje kommun.

En kortfattat historisk tillbakablick över hur kravet på detaljplan har vuxit fram finns att läsa i *bilaga 3*.

3.1.1 Motiven bakom dagens detaljplanekrav

Av förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, framgår att detaljplanen har två huvudsyften (prop. 1985/86:1, s. 149).

Det ena är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse. Det andra är att mera varaktigt reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningar för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. I båda fallen handlar det om att för varje fastighet precisera rättigheter och skyldigheter för att man i miljöhänsende ska uppnå en god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling. Det är också viktigt att dessa preciseringar sker i former som ger medborgarna och intressenterna information och möjligheter att påverka beslutet.

Dessa båda skäl – helhetssyn på lämplighetsfrågan och intressenternas inflytande – ansågs tala för att det borde finnas ett krav på detaljplan när ÄPBL infördes.

Detaljplanens uppgift kan även uttryckas som att planen är avsedd att ge den helhetsbedömning av miljön¹ som behövs för ställningstagande till olika ärenden om lov inom området. Planen avgör också – inom givna gränser – omfattningen av samhällets kontroll av miljöförändringar inom området. I denna mening är planen ett sätt att rationalisera prövningen av efterföljande lovärenden. Med de möjligheter som detaljplanen erbjuder att påverka den lokala miljön, rationalisera prövningen av lov m.m. ligger det enligt lagstiftarens mening i hög grad i kommunens eget intresse att använda detaljplan.

Planläggning är emellertid en relativt tids- och kostnadskrävande process, och den färdiga planen för ofta med sig ekonomiska åligganden och andra skyldigheter för kommunen. När ÄPBL tillkom an-

¹ I propositionen till ÄPBL används ordet ”miljö” i flera betydelser. I de sammanhang som återges i detta avsnitt uppfattar vi att den föredragande departementschefen främst avser bebyggelsemiljön eller den lokala miljön, snarare än ”miljö” i vid bemärkelse på det sätt som ordet vanligtvis används i dagligt tal i dag.

sågs det därför inte vara självklart att kommunerna av eget intresse alltid skulle komma att upprätta detaljplaner i tillräcklig utsträckning. Detta medförde att det bedömdes vara nödvändigt att införa bestämmelser med krav på att en detaljplan ska antas i vissa situationer (a. prop. s. 150).

Detaljplanekravet kan sägas utgöra en precisering av bestämmelsen i 2 kap. 4 § PBL. Denna bestämmelse anger att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om den vid planläggning eller i ärenden om bygglov eller förhandsbesked har bedömts vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet.

Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Kravet är även utformat med hänsyn till att grunddragen i fråga om bebyggelseutvecklingen ska framgå av översiktsplanen. Det innebär att ny bebyggelse inte alltid behöver föregås av planläggning, då en aktuell översiktsplan i vissa fall kan fungera som ett underlag för prövningen av ansökningar om lov.

Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är enligt förarbetena främst (a. prop. s. 150)

- omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området
- efterfrågan på mark för bebyggelse i området, dvs. bebyggelsestryckets styrka
- förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, om inte frågorna har lösts genom områdesbestämmelser
- allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter
- regleringsbehov för bebyggelsen som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser
- anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen.

Det är således en rad olika lokala förhållanden som bör vara utgångspunkt för att avgöra när detaljplanekravet ska hävdas. Enligt förarbetena ligger det i sakens natur att bedömningen också bör inne-

fatta en framtidsaspekt, eftersom planläggning just syftar till att behandla den framtida lämpliga miljöutformningen (a. prop. s. 151).

I förarbetena framhålls att kommunens medverkan vid genomförande av bebyggelse ofta förutsätter en detaljplan. Detaljplanekravet är utformat utifrån synsättet att det i många fall är naturligt att kommunen engagerar sig vid tillkomsten av bebyggelse och andra anläggningar på olika sätt. Kommunen har en viktig rådgivningsfunktion som en följd av skyldigheten att pröva bygglov. Kommunen har även omfattande uppgifter när det gäller service och teknisk försörjning med t.ex. gator, parker, vatten och avlopp samt värme. I samband med tillkomsten av ÄPBL fick kommunen även ökade befogenheter när det gäller att bestämma lämpligheten av olika administrativa åtgärder, t.ex. fastighetsbildning, gemensamhetsanläggningar och former för exploaterings genomförande. Detaljplanen ansågs vid tillkomsten av ÄBPL vara den naturliga beslutsformen, vilket hade betydelse för hur detaljplanekravet utformades.

Även omsorgen om grannarnas intressen ansågs ha betydelse för utformningen av detaljplanekravet. Bland annat framhölls att om kommunen avstår från planläggning, kan det få till följd att medborgarna och sakägarna undanhålls insyn och inflytande, att markägare får osäkrare utgångspunkter för byggande och förvaltning, att prövningen av lov blir osäkrare, exempelvis i fråga om miljöutformningen, samt att gemensamma behov, såsom service, va-försörjning, rekreativsmöjligheter med mera inte får en tillfredsställande utformning. För såväl sakägare och andra intressenter kan det enligt förarbetena finnas beaktansvärda intressen av att planläggning sker, där situationen så kräver.

Innebörden av kravet bör enligt förarbetena vara att detaljplan ska antas för områden där samlad bebyggelse² ska komma till stånd. Kravet ansågs vidare behöva gälla för enstaka byggnader vars användning får betydande inverkan på omgivningen, eller som ska ligga där efterfrågan på mark är stor. Samtidigt fanns en insikt om att lämplighetsbedömningen av sådana enstaka byggnader i vissa fall skulle kunna göras i samband med prövningen av bygglov eller förhandsbesked.

² Vid beredningen av ÄPBL ersattes uttrycket "samlad bebyggelse" under riksdagsbehandlingen med uttrycket "sammanhållen bebyggelse" (bet. BOU 1986/87:1 s. 77).

I förarbetena konstateras att det i vissa fall är förenat med svårigheter att avgöra om en detaljplan måste upprättas eller inte. Detaljplanekravet måste med nödvändighet bli allmänt hållet.

De justeringar av detaljplanekravet som har gjorts sedan ÄPBL trädde i kraft har huvudsakligen varit av lagteknisk karaktär. De motiv som redovisades ovan får således anses vara aktuella även för den nu gällande regleringen.

3.1.2 Omfattningen och innebörden av dagens detaljplanekrav

Detaljplanekravets funktion

Bestämmelser om detaljplanekravet finns i 4 kap. 2–4 §§ PBL. Innebörden av kravet är att kommunen i vissa fall ska pröva markens lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Det gäller i fyra fall, nämligen för

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

Detaljplan behövs inte, om tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser. Särskilda regler gäller för vindkraftverk.

Om någon av de angivna förutsättningarna för kravet på detaljplan föreligger, kan kommunen åberopa behovet av detaljplaneläggning som enda skäl för avslag på en ansökan om bygglov (9 kap. 31 § 2 PBL). Den enskilde kan i ett sådant läge inte tvinga kommunen till planläggning, utan kommunen kan fritt bestämma tidpunkten för planläggning (prop. 1985/86:1, s. 153).

Beslut som innebär en prövning av detaljplanekravet kan dock överklagas. Ett beslut att vägra bygglov med hänvisning till detaljplanekravet kan med andra ord överklagas av den som önskar bygga. Denne kan då få prövat om kommunen haft fog för att åberopa detaljplanekravet eller om byggnadsföretaget kan prövas i ett ärende om bygglov. Vidare kan t.ex. en granne överklaga ett beslut om bygglov och få prövat om förhållandena är sådana att detaljplan krävs för att tillvarata hans rätt. Om grannen får framgång med sitt överklagande kan dock kommunen inte tvingas att anta en detaljplan.

Bestämmelserna om detaljplanekravet innebär ett krav från statens sida på kommunerna att pröva de åtgärder som avses i 4 kap. 2–3 §§ PBL. Där regleras alltså i första hand i vilken form åtgärder ska prövas i samband med bygglovsprövning eller i en detaljplaneprocess. Avgörandet av den frågan har emellertid också den effekten, vad som kan kallas planmonopoleffekten, att den enskilde, om kravet på detaljplan gäller, inte har någon rätt att kräva detaljpaneläggning. Det är alltså upp till kommunen att avgöra om och när en detaljplan ska upprättas. Bestämmelserna om detaljplanekravet har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter att använda sin egendom.

Visserligen reglerar bestämmelserna om detaljplanekravet bara frågan om i vilken form beslut ska fattas – genom detaljpaneläggning eller i samband med prövningen av en ansökning om bygglov. Prövningen av detaljplanekravet utgör emellertid en avgörande delfråga i prövningen av bygglovsansökningen.

I situationer där detaljplanekravet eller andra skäl inte kan åberopas som grund för att säga nej till en ansökan om bygglov (som byggnadsnämnden bedömer vara olämplig), kan kommunen ändå besluta att prövningen ska föregås av detaljpaneläggning. Enligt 9 kap. 28 § PBL får nämligen byggnadsnämnden, om arbete påbörjas med att anta detaljplan, besluta att ärendet om lov inte ska avgöras förrän planarbetet har avslutats. Det finns inget som hindrar att beslut om att påbörja planarbete fattas vid samma tillfälle som beslutet om anstånd. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Författningsregleringen i plan- och bygglagen

Detaljplanekravet finns i 4 kap. PBL. Enligt 4 kap. 2 § ska kommunen pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning med en detaljplan för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang,
3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §, och
 - a) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller
 - b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och
4. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan 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.

För vindkraftverk gäller särskilda bestämmelser enligt 4 kap. 3 §:

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för ett vindkraftverk, om

1. vindkraftverket omfattas av krav på bygglov eller anmälan enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 eller 8 §,
2. det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, och
3. kraftverket inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov, förhandsbesked eller anmälan.

Trots 4 kap. 2 och 3 §§ PBL behövs ingen detaljplan, om tillräcklig reglering har gjorts med områdesbestämmelser. Det framgår av 4 kap. 4 §.

Innebörden av författningsregleringen

Den närmare innebörden av de olika delbestämmelserna i 4 kap. 2 och 3 §§ utvecklas i det följande, huvudsakligen utifrån de motiv som angetts i förarbetena till ÄPBL respektive PBL. Redovisningen följer dispositionen av paragraferna.

Första stycket punkt 1: en ny sammanhållen bebyggelse ...

Enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 PBL ställs krav på att detaljplan ska upprättas för att pröva lämpligheten och reglera miljön vid tillkomsten av ”en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”. Enligt förarbetena bör behovet av detaljplan i sådana fall vanligtvis vara förutsett i översiktsplanen. Områden för mer intensiv bebyggelseutveckling bör enligt förarbetena regelmässigt träffas av bestämmelsen. Det gäller t.ex. exploateringsområden och kommunens aktiva planläggning för industriområden, service och teknisk försörjning (prop. 1985/86:1, s. 552).

Bestämmelsen gäller bebyggelse som avses komma till stånd, dvs. inte för en befintlig sammanhållen bebyggelse. Omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda bör enligt förarbetena bli avgörande för hur behovet av detaljplan ska bedömas, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Den avsedda förändringen ska alltså ha en viss volym och effekt för omgivningen. Enligt förarbetena till ÄPBL bör kravet inte knytas till att ett visst bestämt antal byggnader ska komma till stånd, vilket den s.k. PBL-utredningen hade föreslagit. Denna ståndpunkt upprepades i propositionen till nya PBL, som vi strax ska se.

Termen bebyggelse definieras i 1 kap. 4 § PBL som ”en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader”. Med ”en samling” avses då minst tre byggnader (prop. 2009/10:170 Del 1, s. 143).

Termen bebyggelse ingår i sin tur i uttrycket ”sammanhållen bebyggelse”, som i samma bestämmelse definieras som ”bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark”.

Regeringen anförde följande i propositionen till nya PBL om behovet av de nya definitionerna (a. prop. s. 151 f.).

En av anledningarna till att en definition av termen "bebyggelse" bör införas i lagen är de tillämpningsproblem som termen hittills har vållat, särskilt vid tillämpningen av gällande 5 kap. 1 § om krav på detaljplan (jfr prop. 2008/09:146, s. 32 f.). En fråga som har uppkommit är vad som avses med "sammanhållen" och hur långt ifrån varandra byggnaderna eller anläggningarna kan vara placerade.

Uttrycket "sammanhållen bebyggelse" bör definieras som "bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark". Liksom i dag bör kommunen även enligt den nya lagen pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning med detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse.

Det nuvarande uttrycket "samlad bebyggelse" som används i några bestämmelser i nuvarande 8 kap. bör i den nya lagen ersättas med uttrycket "sammanhållen bebyggelse" (se författningskommentaren till 9 kap. 6–8 §§). För att inte denna förenkling av använda uttryck i lagen ska leda till att dessa senare bestämmelser om krav på bygglov m.m. ändras i sak bör, på samma sätt som föreslås i bestämmelsen om krav på detaljplan (se föreslagna 4 kap. 2 §), i två av bestämmelserna uttrycket "sammanhållen bebyggelse" förenas med ett krav på "behov med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen".

Referensen i det återgivna första stycket avser att det tidigare hade varit oklart hur en grupp vindkraftverk skulle ses i förhållande till kravet i ÄPBL på att en ny sammanhållen bebyggelse skulle prövas genom planläggning. Detta ledde fram till en reglering som i allt väsentligt motsvarar den nuvarande särregleringen för vindkraft som finns i 4 kap. 3 § PBL.

Eftersom termen "bebyggelse" och uttrycket "sammanhållen bebyggelse" finns definierade i 1 kap. 4 § får innebörden av det första ledet i punkten 1 anses vara tydlig. Däremot blir räckvidden enligt vår uppfattning otydlig genom rekvisitet (villkoret) "om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen". I författningskommentaren till den nya bestämmelsen sägs bl.a. följande (prop. 2009/10:170 Del 1, s. 425 f.).

I likhet med det som angavs i förarbetena till nuvarande bestämmelser (prop. 1985/86:1, s. 552) är det inte lämpligt att knyta kravet på detaljplan till ett visst antal byggnader. I stället bör omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda bli avgörande för hur man skall bedöma behovet av detaljplan, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Den avsedda förändringen ska alltså ha en viss volym och effekt för omgivningen.

För att inte den nya definitionen av "sammanhållen bebyggelse" ska leda till att det ställs krav på detaljplan så fort några icke lovpliktiga bodar ska byggas kompletteras kravet på detaljplan vid sammanhållen

bebyggelse med ett behov av en detaljplan också utifrån omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen. Avsikten är att bestämmelsen inte ska ändras i sak i förhållande till nuvarande bestämmelse.

Innebörden av uttrycket sammanhållen bebyggelse är entydig, på så vis att det ska vara fråga om minst tre byggnadsverk, som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader, på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Det är dock inte tydligt hur villkoret ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” påverkar det första ledet. Författningskommentaren får förstås som att enbart byggnadsverk som kräver bygglov ska beaktas vid bedömningen av om det är fråga om sammanhållen bebyggelse. Samtidigt framgår av författningskommentaren att antalet byggnadsverk över huvud taget inte har någon betydelse för när detaljplanekravet inträder, vilket ointetgör den klarhet som följer av att lagstiftaren har använt sig av det definierade uttrycket sammanhållen bebyggelse. Det medför enligt vår bedömning att det inte är tydligt hur punkten 1 ska förstås.

För att förstå innebörden av uttrycket ”en sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” kan det ligga nära till hands att jämföra med andra ställen i PBL där skrivningen ”[behov] med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen” förekommer. Denna skrivning används även i 9 kap. 6 § tredje stycket och 7 § andra stycket PBL, för att särskilja att vissa lättnader i kraven på bygglov – i områden som inte omfattas av detaljplan – inte gäller i de fall då bebyggelsen har en viss karaktär.

I författningskommentaren till 9 kap. 6 § uttalar regeringen följande om innebörden (a. prop. s. 468).

Innehållet i paragrafen överensstämmer med Lagrådets förslag, men ligger närmare lydelsen av gällande rätt. I samband med den slutliga beredningen av ärendet har framkommit att det nuvarande uttrycket ”samlad bebyggelse” bör slopas i den nya lagen och ersättas av det i föreslagna 1 kap. 4 § definierade uttrycket ”sammanhållen bebyggelse”. För att denna förändring inte ska leda till ändrade förutsättningar för tillämpningen av denna paragraf justeras utformningen av tredje stycket på så sätt att ”eller om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen” läggs till.

Den nuvarande skillnaden i betydelse mellan uttrycken ”sammanhållen bebyggelse” och ”samlad bebyggelse” beskrivs i avsnitt 7.

Referensen till avsnitt 7 avser den tidigare återgivna skrivningen på s. 151 i propositionen. Innebörden av hänvisningen till avsnitt 7 bör vara att det använda uttrycket ”behov med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen” behöver läggas till för att det använda uttrycket ”sammanhållen bebyggelse” inte ska ändras i sak, jämfört med vad som gällde enligt ÄPBL.

Jämförelsen med det uttryck som används i 9 kap. 6 och 7 §§ gör emellertid det ännu svårare att förstå innebörden av uttrycket i punkten 1. I de bestämmelser som föregick 9 kap. 6 och 7 §§ användes tidigare uttrycket ”samlad bebyggelse” (nämligen 8 kap. 4 b och 5 §§ ÄPBL). Enligt förarbetena till den äldre lagen ska samlad bebyggelse anses föreligga om bebyggelsegruppen utgörs av 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark och dylikt (bet. BoU 1986/87:1, s. 99). Innebörden av uttrycket samlad bebyggelse utvecklas ytterligare i avsnitt 5.

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att det är vanskligt att med säkerhet uttala sig hur kravet på detaljplan enligt punkten 1 ska förstås. Uppenbarligen kan bestämmelsen tolkas på flera sätt. Kravet på detaljplan kan förstås som att det inträder såväl vid 3 hus som vid 10–20 hus, förutsatt att byggnaderna ligger på angivet sätt i förhållande till varandra. Bestämmelsen kan emellertid på goda grunder även förstås som att det inte är möjligt att utgå från antalet byggnader i bebyggelsen, utan att kravet på detaljplan endast beror på ”omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda blir avgörande för hur man ska bedöma behovet av detaljplan, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden” och att ”den avsedda förändringen ska alltså ha en viss volym och effekt för omgivningen” (a. prop. s. 425). Vi återkommer till frågan om hur detaljplanekravet för en ny sammanhållen bebyggelse ska förstås i avsnitt 4.5.2.

I detta sammanhang bör även återges att detaljplanekravet omfattar s.k. randzoner (prop. 1985/86:1, s. 555 f.).

Större tätorters närområden, de s.k. randzonerna, utgör sådana områden är ett exempel där behov av detaljplaneläggning så gott som alltid föreligger, oavsett byggnadsföretagets omfattning. Behovet av att hushålla med mark, samordna fysiska förhållanden och prioritera mellan motstående markanvändningsintressen ställer krav på en sammanvägning som lämpligast sker genom detaljplaneläggning. Att frågorna prövas i bestämda former ger en garanti för att alla intressenter kommer till tals.

Med begreppet större tätorter menar jag orter av en sådan storlek att det i allmänhet finns en uttalad förväntan på förändringar och efterfrågan på den obebyggda marken närmast runt tätortens exploaterade yta. Även inom vissa delar av mindre tätorters närområden kan jämförbara omständigheter föreligga och därmed också ett behov av planläggning. Som exempel kan nämnas det område längs en tillfartsväg som ligger i tätortens naturliga tillväxtriktning.

*Första stycket punkt 2: en bebyggelse
som ska förändras eller bevaras ...*

Enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 PBL ställs krav på att detaljplan ska upprättas för att pröva lämpligheten och reglera miljön för ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang”. Den andra punkten har enbart ändrats redaktionellt sedan den infördes genom ÄPBL. Även denna punkt tar i första hand sikte på kommunens aktiva avsikter, bl.a. när det gäller stadsförnyelse och upprustning av bebyggelsen (prop. 1985/86:1, s. 553). Enligt förarbetena bör översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet – som i dag i princip motsvaras av kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen – till en del ge besked om var planläggning i dessa syften avses komma till stånd.

Enligt förarbetena kan det vara svårt att på förhand avgöra vilka typer av förändringar som blir aktuella och om detaljplan därför förutsätts. Förändringarna kan bland annat inrymma förtätning av bebyggelsen i form av större tillbyggnader och insprängning av nya byggnader. Det kan också vara aktuellt med utvidgning av befintliga bebyggelseområden till att omfatta tidigare obebyggd mark. I båda dessa fall bör detaljplan regelmässigt användas. I de flesta fall måste även äldre planer ändras för att möjliggöra förnyelsen.

Den bebyggelse som ska regleras i ett sammanhang behöver inte utgöras endast av den nya bebyggelse som kanske initierar planläggningen, utan innefattar också den reglering som behövs för en lämplig anknytning till bebyggelsen i grannskapet. En bedömning av när detaljplan krävs kan alltså inte enbart utgå från omfattningen av den avsedda åtgärden utan måste också beakta i vilken fysisk miljö åtgärden avses bli genomförd.

Många gånger torde detaljplanen användas för att slå vakt om värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer, t.ex. för att säkerställa ett riksintresse för kulturmiljövården eller för att i andra fall trygga

särskilda inslag i miljön, vilket denna punkt ger visst stöd för. Detaljplanen kan i sådana fall behövas för att bevarandekraven ska kunna hävdas på ett likartat sätt gentemot alla berörda fastighetsägare inom området.

Till skillnad från vad som gällde enligt äldre lagstiftning aktualiserar förekomsten av befintlig bebyggelse i sig inte detaljplanekravet. Avgörande för frågan om detaljplanekravet bör utlösas eller inte är enligt förarbetena vilket inflytande samhället behöver över bebyggelsen och dess förändringar.

Inledningen till första stycket punkt 3: ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk ...

Av 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL framgår att detaljplanekravet i vissa fall även gäller ”ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §”.

Med byggnadsverk avses enligt 1 kap. 4 § ”en byggnad eller annan anläggning”. Termen användes tidigare i den numera upphävda lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Av förarbetena till den lagen framgår att med ”annan anläggning” avses inte bara sådana anläggningar som kräver bygglov enligt PBL (numera 6 kap. 1 § PBF), utan även t.ex. vägar, järnvägar, ledningsnät, plattformar, slussar och dammar (prop. 1993/94:178, s. 127).

En förutsättning för att detaljplanekravet ska gälla är att ”byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a § [PBL]”. De byggnader som avses i det lagrum som bestämmelsen hänvisar till är de s.k. Attefallshusen, dvs. sådana komplementbostadshus och komplementbyggnader som i vissa fall kan byggas utan krav på bygglov och som dessutom tillåts strida mot detaljplanen. Inledningen till den tredje punkten omfattar således alla andra byggnader än Attefallshusen, oavsett om dessa omfattas av krav på bygglov eller inte. Motivet till att undanta de s.k. Attefallshusen från kravet på detaljplan är att det är fråga om åtgärder som utgör komplement till redan befintlig bebyggelse samt att dessa byggnader kan uppföras i strid med en detaljplan (prop. 2013/14:127, s. 53).

När det gäller ”andra anläggningar” än byggnader omfattas endast sådana anläggningar som kräver bygglov. Det innebär att kravet bl.a. omfattar nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med lif-

tar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, friluftsbad, motorbanor, golfbanor, radio- och telemaster, torn, vissa upplag och materialgårdar, vissa tunnlar och bergrum, vissa fasta cisterner, vissa murar och plank, vissa parkeringsplatser utomhus samt begravningsplatser och transformatorstationer (6 kap. 1 § PBF).

Att bestämmelsen inte omfattar vindkraftverk hänger samman med att dessa särregleras i 6 kap. 3 § PBL.

Som framgår av 4 kap. 2 § andra stycket gäller inte detaljplanekravet för byggnadsverken i tredje punkten, så länge som 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.

Punkt 3 a: ett nytt byggnadsverk vars användning får betydande inverkan på omgivningen ...

Som ett exempel på ett nytt byggnadsverk, vars användning kan få betydande inverkan på omgivningen, nämns i förarbetena till ÄPBL en enstaka större byggnad för t.ex. handel, industri eller service. Det kan gälla störningar av olika slag från verksamheten som sådan eller sekundära effekter i form av trafikalkstring eller säkerhetsrisker. I dessa och liknande fall kan det, enligt förarbetena, vara av stort intresse för sakägarna och de boende i grannskapet att genom planreglering också få klarhet i de framtida möjligheterna till utveckling av verksamheten på platsen (prop. 1985/86:1, s. 553).

Behov av detaljplan kan också aktualiseras när bostadshus ska uppföras i närheten av en störande verksamhet eller omvänt. Behovet av planläggning kan uppstå t.ex. för att skydda landsbygdens näringsliv eller viktiga trafikanläggningar. Enligt förarbetena kan översiktsplanen eller enklare planutredningar³ ibland tillgodose detta behov. Ett varaktigt säkerställande av skyddsområde för en viss verksamhet torde dock normalt kräva områdesbestämmelser eller detaljplan. Som exempel nämns i förarbetena till ÄPBL att lokaliseringen av svinfabriker och liknande större lantbruksbyggnader med påtagliga miljö-

³ Med planutredning avses en utredning som klarlägger förutsättningar och restriktioner i grannskapet till den plats där en byggnadsåtgärd aktualiseras (prop. 1985/86:1 s. 557).

effekter för befintlig bebyggelse kan behöva den prövning av tillåtlighet och placering som en detaljplan medför (a. prop. 557 f.)⁴.

Ett ytterligare exempel på anläggningar som kan behöva detaljregleras enligt förarbetena är småbåtshamnar, som vanligtvis består av anläggningar i vattnet och byggnader, upplag m.m. på land. Inplaceringen i ett kanske känsligt strandlandskap med många intressenter motiverar att detaljplan upprättas enligt förarbetena. I vattenområdet blir det aktuellt med flytande och kanske fasta bryggor och pirar som kan störa vattenrörelser, fiske etc. Klubbhus, servicebyggnad, tillfart och parkeringar ska samordnas på land. Vinteruppläggnings ska organiseras i kvarter med erforderliga brandgator och kanske skyddande planteringar. Även utformningen av en sådan anläggning bör enligt förarbetena normalt regleras i detaljplan. Samma resonemang är enligt förarbetena tillämpligt på många andra anläggningar, särskilt sådana som har betydande inverkan på miljön i området.

Som nämnts gäller kravet på detaljplan i denna punkt inte om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Det förutsätter att användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I detta sammanhang uppstår frågan hur uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” förhåller sig till uttrycket ”betydande miljöpåverkan”. I samband med att det senare uttrycket infördes i ÄPBL, som en följd av genomförandet av det s.k. MKB-direktivet i svensk rätt, uttalade regeringen bl.a. följande om innebörden av uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” (prop. 1992/93:60, s. 22).

Detta uttryck är inte liktydigt med betydande miljöpåverkan, som innebär en större omgivningspåverkan. Det kan inte råda någon tvekan om att en åtgärd som har betydande miljöpåverkan skall prövas genom detaljplan och inte med stöd av den undantagsbestämmelse som medger att prövning kan ske i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Innebörden av de båda uttrycken utvecklas ytterligare nedan i anslutning till våra kommentarer till 4 kap. 2 § andra stycket.

⁴ I Plan- och bygglagen (2010:900) En kommentar, Didón m.fl. påpekas att eftersom bygglov inte krävs för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring (jfr 9 kap. 3 § PBL), får exemplet med svinfabriker och liknande större lantbruksbyggnader antas ta sikte på ekonomibyggnader som inte är bygglovsbefriade.

Punkt 3 a: ... eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande

Kravet på detaljplan gäller även för ett nytt byggnadsverk, om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande. Därmed åsyftas sådana områden där en successiv utbyggnad är att vänta och där utbyggnaden på sikt kan leda till att det uppkommer en sammanhållen bebyggelse.

Inom områden med ett existerande eller förväntat bebyggelsetryck blir kravet på detaljplan enligt förarbetena beroende av vilka förhållanden som råder på platsen. Områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggande torde enligt förarbetena normalt redovisas i översiktsplanen. Ofta bör dessa områden vara desamma som i randzonerna (jfr under punkten 1 ovan). De bör då också behandlas på motsvarande sätt. Bebyggelsetrycket bör i annat fall vara dokumenterat och ha aktualitet för att detaljplanekravet ska gälla. Med detta avses att det under senare år ska ha förekommit ett påvisbart intresse att få bygga i området, vilket kan ha tagit sig uttryck i förfrågningar hos byggnadsnämnden, lämnade bygglov eller avslagna ansökningar. Skälet till att detaljplanekravet bör hävdas i dessa situationer är enligt förarbetena att marken bör utnyttjas på ett rationellt och ändamålsenligt sätt, att den samlade bebyggelsens lämplighet och utformning därför kan behöva bedömas i ett sammanhang samt att sakägarnas och övriga intressenters intresse av tidig information och medverkan måste tillgodoses. Man bör med andra ord inte föregripa den samlade bedömning som måste ske i form av detaljplan genom att ta ställning i det ena ärendet efter det andra (prop. 1985/86:1, s. 556).

Områden med bebyggelsetryck kan enligt förarbetena även ligga långt från tätorterna. Som exempel nämns områden där efterfrågan på mark för fritidsbebyggelse är mycket stark. Ett annat exempel är storstadsregionerna. Bebyggelsetrycket gör sig här gällande på betydande avstånd från de centrala delarna. Möjligheterna till pendling och de starka motstående markanvändningsintressen som ofta finns innebär att flera kommuner kan utgöra ett sammanhängande område med bebyggelsetryck. Endast om förhållandena är okomplicerade, kan detaljpaneläggning här undvaras vid lämplighetsbedömningen enligt förarbetena. I sådana fall kan ett ställningstagande i ett bygglovsärende exempelvis grundas på en mer preciserad översiktsplan

eller en enklare så kallad planutredning som klarlägger förutsättningar och restriktioner i grannskapet till den plats där en byggnadsåtgärd aktualiseras.

Även närheten till ett område som redan har en samlad bebyggelse av viss omfattning, t.ex. en bybildning eller en grupp med fritidshus, kan utlösa detaljplanekravet. Här går det emellertid inte att säga något allmängiltigt enligt förarbetena. Omfattningen av den aktuella åtgärden och behovet av samordning med befintlig bebyggelse och befintliga anläggningar måste vara avgörande. Även den rådande plansituationen, dvs. vilket planmaterial som finns, har betydelse. Rör det sig om några enstaka byggnadsverk, vilkas lämplighet i stort kan bedömas på grundval av översiktsplanen, kan i vissa fall en enkel planutredning utgöra tillräckligt underlag för den slutliga lämplighetsprövningen av ett bygglovsärende.

Punkt 3 b: ett byggnadsverk som placeras i närheten av en s.k. Sevesoverksamhet

De byggnadsverk som omfattas av punkten är sådana som placeras i närheten av en kemteknisk verksamhet som omfattas av den s.k. Sevesolagen, dvs. lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Kravet infördes i PBL den 1 juni 2015 efter förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Bakgrunden till den nya punkten är att de skedde en stor industriolycka i staden Seveso i Italien 1976. Därefter inleddes ett arbete inom Europeiska gemenskapen för att ta fram gemensamma regler för att förebygga och hantera stora industriolyckor. Arbetet ledde fram till det s.k. Sevesodirektivet. Direktivet innehåller krav på åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår. Innebörden av direktivet utvecklas i avsnitt 3.3.2.

Punkten 3 b innebär att det som huvudregel krävs en detaljplan för nya byggnadsverk som placeras i närheten av en befintlig Sevesoverksamhet. Punkten 3 b hänger ihop med kraven i punkt 4, som innebär att det krävs en detaljplan för lovpliktiga åtgärder vid etablering av nya Sevesoverksamheter. Sevesolagen, som punkten hänvisar till, syftar till att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och att begränsa följderna av sådana olyckor för människors hälsa och miljön.

Det ligger enligt förarbetena i sakens natur att intresset av att reglera markanvändningen genom en detaljplan är större när det är frågan om ett sådant byggnadsverk som människor uppehåller sig på eller i och som därmed kan komma att påverkas i händelse av en olycka vid en Sevesoverksamhet. Om det är fråga om ett byggnadsverk som människor inte annat än undantagsvis uppehåller sig i eller på, t.ex. en mur eller ett upplag, eller om det står klart att inga människor eller miljön kan komma att påverkas negativt i händelse av en olycka vid Sevesoverksamheten, finns vanligtvis inte heller något behov av att åtgärden ska regleras med en detaljplan (a. prop. s. 53).

Byggnadsverket ska anses vara placerat i närheten av en Sevesoverksamhet om byggnadsverket, eller de som uppehåller sig i byggnaden, kan komma att skadas vid en olycka som berör Sevesoverksamheten. Detta innebär enligt förarbetena att avståndet till Sevesoverksamheten får stor betydelse för bedömningen. Vid denna bedömning ska hänsyn tas både till arten av det tillkommande byggnadsverket och till de risker som är förknippade med den aktuella Sevesoverksamheten. Bostadsbyggnader och t.ex. skolor, sjukhus och industrier kan således kräva ett större avstånd till Sevesoverksamheten än viss annan bebyggelse. Kravet på detaljplan ska således prövas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet och beror följaktligen på arten av den tillkommande bebyggelsen och på de risker som är förknippade med den aktuella Sevesoverksamheten. Kravet på detaljplan enligt denna punkt är oberoende av kraven i första stycket 3 a. Det är således ingen förutsättning att byggnadsverkets användning även ska få betydande inverkan på omgivningen eller att det ska råda stor efterfrågan på området för bebyggande för att byggnadsverket ska omfattas av kravet på detaljplan enligt denna punkt (a. prop. s. 102 f.).

Liksom punkten 3 a omfattas denna punkt av bestämmelsen i andra stycket, vilket innebär att det i vissa fall är möjligt att pröva ett byggnadsverk som placeras i närheten av en Sevesoverksamhet genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Första stycket punkt 4: en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en s.k. Sevesoverksamhet

Enligt bestämmelsen ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för en åtgärd som kräver bygglov, vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av Sevesolagen. Även denna punkt infördes i PBL den 1 juni 2015 efter förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Med nyetablering avses dels situationen att en ny verksamhet etableras på en viss plats där den inte har funnits tidigare, dels situationen att en befintlig verksamhet utökas på ett sådant sätt att den efter utökningen omfattas av Sevesolagen. Det saknar betydelse på vilket sätt som åtgärden kräver bygglov, t.ex. om det är fråga om en åtgärd som avser nybyggnad, tillbyggnad eller annan ändring än tillbyggnad. En befintlig byggnad som tas i anspråk för Sevesoverksamhet, som tidigare använts för något annat ändamål, omfattas således av detaljplanekravet.

Andra stycket

Som redan nämnts krävs det ingen detaljplan när det är frågan om sådana byggnadsverk som avses i första stycket 3, 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.

Andra stycket är avsett för sådana fall då bedömningen av bebyggelsens lokalisering – med hänsyn till PBL:s bestämmelser om allmänna intressen i 2 kap. liksom grannelagsfrågorna – kan klaras av i samband med prövningen av bygglov eller förhandsbesked. Det kan t.ex. vara fallet vid komplettering med bebyggelse på s.k. lucktomter eller nya bostäder i samband med generationsskifte i ett jordbruksföretag (prop. 1985/86:1, s. 553).

Möjligheten att i vissa fall kunna avstå från planläggning förutsätter att användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bakgrunden till denna begränsning är kraven i MKB-direktivet, som ställer krav på att vissa projekt som omfattas av direktivets bilaga 2 måste miljöbedömas, om projektet kan

antas medföra en betydande miljöpåverkan. Miljöbedömningen innefattar bl.a. att miljökonsekvenserna måste beskrivas i en miljö-konsekvensbeskrivning och att samråd måste ske med vissa parter. PBL ger ingen möjlighet att pröva åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan genom ett bygglov. Om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan gäller ett strikt krav på detaljplan. Kraven på samråd och att miljökonsekvenserna beskrivs kommer därigenom att tillgodoses inom ramen för detaljplaneprocessen.

Det andra ledet i bestämmelsen, som innebär att en prövning genom ett bygglov eller förhandsbesked förutsätter att byggnadsverkets användning inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, tillkom i samband med nya PBL. Bakgrunden till ändringen var att PBL-kommittén i betänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77, s. 480 f.) hade uppmärksammat att det förekommit att kommuner kringgått kravet på detaljplan genom att ge bygglov för byggnader eller anläggningar med stor omgivningspåverkan. Kommittén anförde följande.

Det är inte tillfredsställande att lämpligheten av enstaka byggnader och anläggningar med omgivningspåverkan prövas direkt i samband med bygglovsansökan utan föregående detaljplaneläggning som belyser skilda konsekvenser och ger möjligheter för olika intressenter att påverka. Nuvarande lydelse som innebär ett undantag från plankravet för sådana byggnader och anläggningar bör därför tas bort och kravet på detaljplan förtydligas så att byggnader som får en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplan. Ett förtydligande av detaljplanekravet i denna del är vidare motiverat för att Sverige fullt ut ska uppfylla EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt.

Mot denna bakgrund föreslog PBL-kommittén att det nuvarande uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” skulle ersättas med uttrycket ”betydande miljöpåverkan”. Regeringen såg emellertid svårigheter med en sådan ändring (prop. 2009/10:170 Del 1, s. 195).

Regeringen delar PBL-kommitténs bedömning att de nuvarande bestämmelserna om krav på detaljplan inte är helt entydiga i detta avseende. Samtidigt finns det inte tillräckligt underlag för att helt ersätta kravet på detaljplan vid en betydande inverkan på omgivningen med ett krav på detaljplan endast vid en betydande miljöpåverkan. Utöver miljöpåverkan får uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” även anses omfatta betydande inverkan på landskapsbilden eller på den arkitektoniska stadsmiljön eller på förutsättningarna för trafiken eller på förutsättningarna för friluftslivet. Uttrycket en ”betydande inverkan på omgivningen” får således anses omfatta mer än uttrycket ”en betydande miljöpåverkan”.

Bestämmelserna bör dock förtydligas så att det framgår att kravet på detaljplan aldrig kan ersättas av en prövning i ett ärende om bygglov eller förhandsbesked om byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ett förtydligande av bestämmelserna i detta avseende innebär inte en skärpning av kravet på detaljplan, utan ger tvärtom en uttrycklig möjlighet att på ett enklare sätt pröva enstaka byggnadsverk direkt i samband med bygglovsprövningen, så länge planen inte medför en betydande miljöpåverkan. Därmed ges stöd för en rationell hantering av bygglovsprövningen och en tydlig samordning med bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar.

Det åsyftade förtydligandet utgör följaktligen det sista ledet i bestämmelsens andra stycke.

Kravet på planläggning för vindkraftverk i 4 kap. 3 §

Som berörts ovan under kommentaren till detaljplanekravet i 4 kap. 2 § första stycket 1, var det tidigare otydligt hur detaljplanekravet skulle förstås i fråga om vindkraftsparker. Innan ÄPBL ändrades den 1 augusti 2009, till följd av förslagen i propositionen Prövning av vindkraftverk (prop. 2008/09:146), skedde även en omfattande dubbelprövning av vindkraftverk enligt bestämmelserna i miljöbalken och ÄPBL. Dessa prövningar handlade till stor del om samma frågor. Ändringarna som genomfördes i ÄPBL innebar bl.a. att de tidigare kraven på detaljplan och bygglov i huvudsak togs bort för sådana vindkraftverk som omfattas av ett tillstånd enligt miljöbalken. Även efter ändringen krävs emellertid en detaljplan när vindkraftverk ska uppföras i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse eller anläggningar.

3.2 Tidigare förslag

Enligt direktiven ska utredaren bl.a. föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas. Av direktiven framgår att inriktningen bör vara – i linje med vad som föreslogs i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) – att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas en detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till

följd av förslagen i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) ska gälla även i fortsättningen.

Mot bakgrund av hur uppdraget ser ut finns anledning att översiktligt redovisa hur de tidigare förslagen såg ut, dvs. Plangenomförandeutredningens ursprungliga förslag som låg till grund för den efterföljande propositionen, förslaget i propositionen En enklare planprocess – som inte antogs vid riksdagsbehandlingen – och de ändringar som genomfördes 2015 i syfte att genomföra det s.k. Seveso III-direktivet.

3.2.1 Plangenomförandeutredningens förslag

Regeringen beslutade i november 2011 att en särskild utredare skulle se över bestämmelserna om genomförande av detaljplan (dir. 2011:104). Utredaren skulle bl.a. åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kunde vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare samtidigt som den skulle skapa förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet. Utredningen antog namnet Plangenomförandeutredningen.

Uppdraget utvidgades i november 2012 till att även omfatta hur plan- och byggprocessen kan förenklas och förkortas genom att utredaren bl.a. skulle se över kravet på detaljplan (dir. 2012:114).

Plangenomförandeutredningen överlämnade i januari 2013 delbetänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91) som i maj 2013 följdes av slutbetänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34). I förhållande till vårt uppdrag är det enbart förslagen i slutbetänkandet som är relevanta.

Plangenomförandeutredningens förslag i sammanfattning

Plangenomförandeutredningens andra delbetänkande innehåller omfattande förslag till förändringar av PBL-systemet. För att bättre kunna förstå utredningens förslag om att begränsa kravet på detaljplan finns därför skäl att redovisa relevanta delar av utredningens förslag.

Under rubriken ”Våra utgångspunkter” anförde utredningen bl.a. följande (SOU 2013:34, s. 15 f.).

Vi anser att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen. Översiktsplanen är det forum där många frågor bör klaras ut, inte minst i dialogen mellan staten och kommunen. Frågor av övergripande karaktär, t.ex. miljö kvalitetsnormer, mellankommunal samordning eller riksintressen, bör sålunda redan vara utredda på denna nivå inför den efterföljande dialogen mellan byggherren och kommunen om det konkreta projektet.

Vi menar att detaljplanekravet i många fall kan slopas, om det finns en aktuell översiktsplan som tydligt redovisar markanvändningen för en tätort eller stadsdel. Om staten och kommunen redan har kommit överens om markanvändningen på den översiktliga nivån, bör det vanligtvis vara möjligt att slopa detaljplanekravet.

Om en tydlig och aktuell översiktsplan kan leda till att detaljplaner inte behöver upprättas i samma omfattning som i dag, skapas ett tydligt incitament för kommunerna att lägga större tyngd vid översiktsplaneringen. Ansökningar om bygglov kan då prövas direkt mot översiktsplanen. Detaljplanekravet bör med andra ord kunna begränsas, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Under rubriken ”Våra förslag” anförde utredningen bl.a. följande (SOU 2013:34, s. 16 f.).

Vi föreslår att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut. Merparten av dialogen mellan stat och kommun bör klaras ut i arbetet med översiktsplanen. När översiktsplanen upprättas, ska riksintressen, miljö kvalitetsnormer, mellankommunala frågor och miljöbedömningar så långt möjligt vara avgjorda. De övergripande strukturerna för lokaliseringen av bebyggelse ska således vara utredda.

Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier, bl.a. att den tydligt redovisar markanvändningen, ska det kunna leda till att detaljplanekravet upphör att gälla. En sådan översiktsplan kallar vi för områdesplan.

Om staten och kommunen är överens om markanvändningen, upphör detaljplanekravet att gälla inom områdesplanen. Fler ärenden kan då hanteras direkt i bygglovet, vilket underlättar förändringar. Även om staten inte har något krav på detaljplan, kan kommunen fortfarande hävda detaljplanekravet, t.ex. i fall med komplexa genomförandefrågor. Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot efterföljande beslut när det gäller riksintressen och mellankommunala frågor slopas också inom områdesplanerna.

Om kommunen och staten inte kommer överens inom ramen för översiktsplanprocessen, t.ex. om vissa områden behöver studeras mer i detalj, behålls detaljplanekravet. Behovet av avvikelser från områdesplanen kan tillgodoses genom en ny detaljplan.

Liksom översiktsplanen ska inte heller områdesplanen vara bindande. För befintliga områden bör en områdesplan i normalfallet ange användning, byggnadstyp, maximal totalhöjd, möjlighet till kompletteringar och förändringar samt vilka hänsyn som ska tas i kulturmiljöfrågor, t.ex. om kommunen anser att endast vissa material och utformningar kan

komma i fråga. För nya områden kan områdesplanen redovisas med olika detaljeringsgrad, men kan i normalfallet göras schematisk. Områdesplanen ger inte samma förutsebarhet som en detaljplan, men planen bör även i fortsättningen vara ”moraliskt bindande” och få samma tydliga vägledande roll som dagens översiktsplaner.

Planeringshorisonten för bebyggelseutvecklingen bör vara 10 år. Ett krav införs med innebörden att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses de närmaste 10 åren. Behovet kan naturligtvis preciseras i områdesplaner. Därigenom länkas PBL bättre till bostadsförsörjningslagen. [...]

Områdesplanen kan vid behov ange när ett visst område tidigast kommer att kunna byggas ut för att samordna genomförandet, dvs. när kommunen avser att färdigställa allmänna platser där kommunen förutsatts vara huvudman. Bygglov kan vägras med hänsyn till att planen anger att området ska byggas ut vid en senare tidpunkt.

Inflytandet bör ligga på den nivå och i de skeden där det finns en reell möjlighet att påverka. Medborgarinflytandet bör huvudsakligen hanteras inom ramen för översiktsplanen och i mindre omfattning i enskilda projekt. [...]

En detaljplan ska generellt sett endast behövas om en bebyggelse eller ett byggnadsverk kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Därutöver får kommunen neka bygglov med hänsyn till att en detaljplan behövs i vissa särskilt angivna fall. Det gäller bl.a. för en sammanhållen bebyggelse som ska förändras och det råder komplexa fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för.

Från redogörelsen ovan vill vi särskilt peka på några passager som vi uppfattar som centrala i förhållande till detaljplanekravet. Det gäller följande delar.

Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier, bl.a. att den tydligt redovisar markanvändningen, ska det kunna leda till att detaljplanekravet upphör att gälla. En sådan översiktsplan kallar vi för områdesplan.

Om staten och kommunen är överens om markanvändningen, upphör detaljplanekravet att gälla inom områdesplanen. [...] Även om staten inte har något krav på detaljplan, kan kommunen fortfarande hävda detaljplanekravet, t.ex. i fall med komplexa genomförandefrågor. [...] Om kommunen och staten inte kommer överens inom ramen för översiktsplanprocessen, t.ex. om vissa områden behöver studeras mer i detalj, behålls detaljplanekravet. Behovet av avvikelser från områdesplanen kan tillgodoses genom en ny detaljplan.

Ett villkor för att kravet på detaljplan skulle upphöra att gälla var att översiktsplanen uppfyllde vissa kriterier, ett annat att kommunen och staten kommit överens om markanvändningen inom ramen för översiktsplanprocessen. Anledningen till att vi särskilt vill peka på

dessa villkor är att dessa mekanismer saknas i Plangenomförandeutredningens författningsförslag, som vi belyser i det följande.

Plangenomförandeutredningens författningsförslag om att begränsa kravet på detaljplan

Detaljplanekravet finns i 4 kap. 2–4 §§ PBL. För att bättre förstå Plangenomförandeutredningens förslag till detaljplanekrav finns skäl att här återge utredningens förslag till 4 kap. 2 §, se figur 3.1.

Författningsförslaget kommenteras kortfattat i utredningens författningskommentar (SOU 2013:34, s. 382).

Detaljplanekravet ändras. Endast en förutsättning blir kvar när lämpligheten av bebyggelse behöver prövas genom detaljplan, nämligen när åtgärden innebär betydande miljöpåverkan. En åtgärd behöver dock inte prövas med detaljplan om den inte strider mot en områdesplan som är aktuell och förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande. Vilka förutsättningar som ska gälla för att en områdesplan ska anses vara aktuell regleras i 3 kap. 28 a §.

Kommunen får enligt tredje stycket kräva detaljplan om det behövs vid ny sammanhållen bebyggelse eller byggnadsverk om det behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden eller om det krävs för inrättandet av allmänna platser. Kommunen ges därigenom ett tydligt stöd för att kräva detaljplan i ett enskilt bygglovsärende, t.ex. om det behövs för ett ändamålsenligt genomförande.

I fjärde stycket finns en bestämmelse att det liksom tidigare inte behövs någon detaljplan om det är möjligt att pröva åtgärden i ett bygglov eller förhandsbesked.

Förslaget att detaljplanekravet enbart skulle omfatta bygglovspliktiga åtgärder som innebär betydande miljöpåverkan medför att lagstiftarens krav på detaljplan skulle bli väsentligt mindre omfattande än i dag. Bland annat skulle det inte krävas detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse eller för en bebyggelse som ska förändras (eller bevaras), förutsatt att åtgärderna inte kan anses innebära betydande miljöpåverkan.

Figur 3.1 Plangenomförandeutredningens förslag till detaljplanekrav*Dåvarande lydelse*

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om

a) byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och

b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan, 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.

Föreslagen lydelse

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för bygglovspliktiga åtgärder som innebär betydande miljöpåverkan.

Trots första stycket behövs ingen detaljplan om åtgärden inte strider mot en aktuell områdesplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande.

Kommunen får bestämma att en detaljplan krävs för att pröva

1. sammanhållen bebyggelse som ska förändras om det behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden, och

2. byggnadsverk som för ett ändamålsenligt nyttjande är beroende av en allmän plats.

Trots tredje stycket krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Första till fjärde styckena gäller inte för vindkraftverk.

Det kan konstateras att utredningens författningsförslag till nytt detaljplanekrav inte förutsätter att staten och kommunen är överens om markanvändningen eller att översiktsplanen måste vara utformad på visst sätt. Enligt förslaget förutsätts att översiktsplanen bl.a. ska redovisa områdets huvudsakliga indelning i allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt principer för bebyggelsens utformning och trafikförsörjningen för att planen ska få status som områdesplan.

Utredningens författningsförslag till nytt detaljplanekrav överensstämmer således inte med motivtexten.

Remisskritiken mot Plangenomförandeutredningens förslag

Remissinstanserna var övervägande negativa till utredningens förslag och endast en del av förslagen har lett till lagstiftning. I det följande sammanfattas remisskritiken mot utredningens förslag. För en utförligare redovisning av remisskritiken hänvisas till den remissammanställning som finns tillgänglig i Regeringskansliet (dnr S2013/3597/PBB).

- En remissinstans menar att detaljplanen ses som ett problem, men att detaljplanen i själva verket är en förutsättning för lösningar av ett problem. Ambitionen att minska kravet på detaljplan kommer inte i nämnvärd utsträckning att tillföra någon möjlighet till att minska kravet på detaljplan i större projekt.
- Merparten av remissinstanserna är negativa till att det statliga detaljplanekravet endast ska omfatta åtgärder som omfattar betydande miljöpåverkan. En detaljplan kan även behövas om stat och kommun inte är överens om hur ett riksintresse ska tillgodoses. Förslaget omhändertar inte de statliga intressena på ett övertygande sätt.
- Flera remissinstanser var positiva till förslaget att detaljplanekravet ska upphöra att gälla, om kommunen och staten har kommit överens om markanvändningen på översiktsplanenivån.
- Några remissinstanser anser att systemet skulle bli än svårare att överblicka och det finns risk för stora skillnader mellan kommunerna om kommunens utrymme att bestämma själva skulle öka. Att som utredningen föreslår göra allt detaljplanearbete valbart

i stället för kravstyrtd öppnar för otydlighet, diskussion och frågor kring rättssäkerhet.

- Utan detaljplan skulle en byggherre få svårare att överblicka rättsläget och bedöma vad som är möjligt att bygga, såväl på den egna tomten som på angränsande tomter. Vidare anses det vara oförutsägbart, ineffektivt och otillräckligt att pröva frågor om markens lämplighet, plushöjder, trafiksäkerhet etc. i varje enskilt bygglov.
- Detaljplanekravet är inte bara ett krav från staten på att vissa frågor måste prövas för att staten ska kunna bevaka sina intressen. Kravet är även ett skydd för kommunen, så att oönskade förändringar i markanvändningen inte kan uppnås genom ett överklagat bygglov. Planen säkerställer att kommunen har ett veto genom sin rätt att bestämma om en detaljplan ska antas eller inte.
- Några remissinstanser ifrågasätter om utredningens förslag uppfyller de krav som följer av MKB-direktivet respektive SMB-direktivet. Inte heller anses kraven i Seveso-direktivet vara uppfyllda. (Innebörden av direktiven utvecklas i avsnitt 3.3.)
- Flera remissinstanser anser att kommunen måste kunna ställa krav på detaljplan i fler fall än vad utredningen har föreslagit – flera kommuner menar att dagens möjligheter behöver finnas kvar. Bland annat anser en kommun att detaljplanekravet för ny sammanhållen bebyggelse behöver finnas kvar, även om det inte behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden. Det kan också finnas skäl att reglera ny bebyggelse i andra fall, t.ex. i städernas randzoner.
- En remissinstans pekar på att många av de fastighetsrättsliga frågor som lantmäterimyndigheterna arbetar med är av sådan art att genomförandet snarare underlättas än fördröjs av att frågorna klaras ut i en planprocess.
- En remissinstans befärar att de större kommunerna i flertalet situationer kommer att ställa krav på detaljplan och menar att det måste finnas en möjlighet att överklaga beslutet att upprätta detaljplan.

3.2.2 Förslagen i propositionen En enklare planprocess

Med utgångspunkt i Plangenomförandeutredningens förslag föreslog den dåvarande regeringen i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt de bestämmelser som gällde vid denna tidpunkt. En kommuns möjlighet att ställa krav på att det i vissa fall ska finnas en detaljplan skulle dock inte inskränkas (a. prop. s. 54). Författningsförslaget redovisas i figur 3.2.

Förslaget i propositionen är delvis annorlunda jämfört med Plangenomförandeutredningens förslag. Några av skillnaderna förklaras av att väsentliga delar av utredningens förslag aldrig ledde till lagstiftning. Bland annat bedömde regeringen att delar av förslagen behövde beredas ytterligare, bl.a. när det gällde förslagen om områdesplaner och att det i normalfallet inte skulle krävas bygglov för att bygga i enlighet med planen under planens genomförandetid. Regeringen motiverade sitt ställningstagande med att förslagen behövde bedömas tillsammans med resultatet av några då pågående utredningar, bl.a. Bostadsplaneringskommitténs översyn av de regelverk som styr fysisk planering på regional nivå (SOU 2015:59) och Riksintressutredningens översyn av hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken (SOU 2015:99). Vi uppfattar propositionen som att även remisskritiken mot Plangenomförandeutredningens förslag har haft betydelse för regeringens bedömning (a. prop. s. 53).

Bland likheterna mellan utredningsförslaget och den dåvarande regeringens förslag kan nämnas att det obligatoriska kravet på detaljplan huvudsakligen skulle begränsas till att avse en åtgärd som kräver bygglov, om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En annan likhet mellan förslagen är att kommunen skulle ges större möjligheter att själv bestämma när det skulle krävas en detaljplan.

En skillnad mellan förslagen är att regeringen ansåg att en detaljplan även skulle behövas i samband med nyetablering av en s.k. Sevesoverksamhet, dvs. en sådan verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, den s.k. Sevesolagen. Det skulle även krävas en detaljplan för ett nytt byggnadsverk som kräver bygglov, om det behövs med hänsyn till närheten till en Sevesoverksamhet.

Figur 3.2 Författningsförslaget i propositionen En enklare planprocess

*Dåvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.****2 §**

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en *ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,*

2. en *bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och*

3. ett nytt byggnadsverk som *inte är ett vindkraftverk, om*

a) *byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och*

b) *byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.*

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan, om *byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och*

1. en *åtgärd som kräver bygglov, om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,*

2. en *åtgärd som kräver bygglov, vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och*

3. ett nytt byggnadsverk som *kräver bygglov, om det behövs med hänsyn till närheten till en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.*

Trots första stycket 1 krävs det ingen detaljplan, om *åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande enligt*

Figur 3.2, fortsättning...

användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

3 kap. 16 § och den sammanfattande redogörelsen enligt 3 kap. 28 §.

3 a §

Kommunen får bestämma att det krävs en detaljplan för att pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om

a) byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,

b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för byggande, och

c) byggnadsverket inte kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Plangenomförandeutredningens förslag var utformat så att kommunens möjligheter att ställa krav på en detaljplan skulle begränsas till de fall då det behövs för att pröva

1. en sammanhållen bebyggelse som ska förändras, om det behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden, eller
2. ett byggnadsverk som för ett ändamålsenligt nyttjande är beroende av en allmän plats.

Regeringens förslag till den nya paragrafen 4 kap. 3 a § utformades emellertid så att kommunen skulle kunna kräva en detaljplan i samma utsträckning som enligt (då) gällande rätt, dvs. för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglövspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och
3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om
 - a) byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov, och
 - b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Möjligheten att ställa krav på en detaljplan enligt punkt 3 a eller 3 b förutsatte emellertid att byggnadsverket inte kunde prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Det bör för övrigt nämnas att regeringen inte föreslog några följdändringar i annan lagstiftning. Som framgår av avsnitt 5.2 kan en detaljplan ha betydelse för hur annan lagstiftning ska tillämpas, men i proposition anförde regeringen att följdändringarna behövde beredas ytterligare (a. prop. s. 65). Regeringen motiverade sitt val att gå fram med ett förslag till ändrat detaljplanekrav enligt följande.

Mot bakgrund av att planprocessen ofta tar lång tid i anspråk anser regeringen emellertid att det finns skäl att redan nu föreslå en ändring av detaljplanekravet i PBL. Därigenom kan byggherrar och kommuner så snart som lagändringen har beslutats börja planera kommande plan- och byggprojekt utifrån de förutsättningar som kommer att gälla i framtiden.

Riksdagsbehandlingen

Under riksdagsbehandlingen väcktes flera motioner med anledning av förslaget till ändrat detaljplanekrav.

I en motion⁵ föreslogs att riksdagen skulle avslå lagförslaget i den del det avsåg förslaget om ändrat krav på detaljplan. Enligt motionärerna skulle ett genomförande av förslaget kunna få en negativ påverkan på bostadsbyggandet. Möjligheten för kommunerna att avstå från detaljplaneläggning skulle också kunna leda till olika tillämpning i kommunerna samt risk för godtycklighet, utpressningssituationer och i värsta fall korruption. Regeringsförslaget ansågs också motverka en hållbar utveckling och möjligheterna att uppnå relevanta miljömål. Motionärerna riktade även kritik mot att regeringen hade valt att lägga fram förslaget trots att man inte har utrett behovet och konsekvenserna av den nödvändiga följdlagstiftningen.

I en annan motion⁶ föreslogs att lagförslaget skulle avslås vad gäller att krav på detaljplan inte ska gälla när byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen. Motionärerna hänvisade till att remissinstanserna riktat kritik mot regeringens förslag i denna del.

Civilutskottet gjorde följande bedömning (bet.2013/14:CU31, s. 11 f.).

Utskottet anser att regeringens förslag utgår från en helt ny syn på detaljplanens betydelse för planering och prövning av markens användning och lämplighet för bebyggelse. Detaljplanen har hittills ansetts vara nödvändig för att i vissa angivna situationer skapa långsiktiga rättigheter och skyldigheter samt skapa en förutsägbarhet om den kommunala utvecklingen. Utskottet vill med anledning av regeringens förslag erinra om skälen till att detaljplanekravet infördes genom den äldre plan- och bygglagen (1987:10), numera förkortad ÄPBL. I propositionen (prop. 1985/86:1) framhöll det föredragande statsrådet bl.a. följande vad gäller behovet av ett lagstadgat detaljplanekrav:

Detaljplanen bör enligt min mening ha två huvudsyften. Det ena är att reglera förändringar av markanvändning och bebyggelse. Det andra är att mera varaktigt reglera bevarande av vissa byggnader och bebyggelsemiljöer eller reglera förutsättningar för förnyelse och ombyggnad av befintliga bebyggelseområden. I båda fallen handlar det om att för varje fastighet precisera rättigheter och skyldigheter för att man i

⁵ Motion 2013/14:C14 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkande 2.

⁶ Motion 2013/14:C15 av Jan Lindholm m.fl. (MP) yrkande 1.

miljöbänseende skall uppnå en god helhetsverkan och en lämplig samhällsutveckling. Det är också viktigt att dessa preciseringar sker i former som ger medborgarna och intressenterna information och möjligheter att påverka beslutet. Dessa båda skäl – helhetssyn på lämplighetsfrågan och intressenternas inflytande – anser jag tala för att ett detaljplanekrav införs i PBL.

Statsrådet konstaterade i detta sammanhang att det inte är självklart att kommunerna av eget intresse alltid kommer att upprätta detaljplaner i tillräcklig utsträckning och att det därför borde införas bestämmelser med krav på att detaljplan ska antas i vissa situationer. Utskottet anser att de skäl som låg till grund för att detaljplanekravet infördes i huvudsak fortfarande gör sig gällande. Den ordning som regeringen förespråkar innebär en alltför långtgående begränsning av detaljplanekravet som kan medföra en osäkerhet om när det kommer att krävas en detaljplan. Den kan också, som påpekas i en av motionerna, leda till olika tillämpningar i landets kommuner och till att likartade situationer behandlas olika inom samma kommun. Därigenom motverkas en strävan efter en ökad förutsägbarhet för fastighetsägare och byggherrar.

Utskottet anser således att riksdagen bör avslå regeringens förslag om att detaljplanekravet ska begränsas på det sätt som beskrivs i propositionens avsnitt 5.

Riksdagen delade utskottets bedömning och avslag förslaget om ett ändrat krav på detaljplan (rskr. 2013/14:366).

3.2.3 Förslagen i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet

I det s.k. Seveso III-direktivet finns krav på åtgärder för att förebygga faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår. Direktivet presenteras i avsnitt 3.3.2.

Enligt artikel 13 i Seveso III-direktivet ska medlemsstaterna ha en lagstiftning som reglerar planeringen av markanvändning på ett sådant sätt att målen att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön beaktas. Artikeln täcker lokalisering såväl av nya verksamheter, som ändring av befintliga verksamheter. Artikeln omfattar även nya projekt som bl.a. transportleder, platser som används av allmänheten och bostadsområden i närheten av verksamheter, när lokaliseringen eller utbyggnaderna kan vara en källa till eller öka risken för allvarliga olyckshändelser eller förvärra följderna av dem. Enligt direktivet åligger det vidare medlemsstaterna att på lång sikt se till att upprätthålla tillbör-

liga säkerhetsavstånd mellan verksamheter som omfattas av direktivet och bostadsområden, byggnader och områden som används av allmänheten, rekreatiomsområden och, så långt som möjligt, större trafikleder. Vidare ska medlemsstaternas planering i fråga om markanvändning vid behov, genom tillbörliga säkerhetsavstånd eller andra relevanta åtgärder, skydda naturområden som är av särskilt intresse eller är särskilt ömtåliga och som ligger nära verksamheter.

Seveso III-direktivet ersatte det s.k. Seveso II-direktivet. Regeringen gav i april 2013 en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur Seveso III-direktivet skulle genomföras i svensk rätt (dir. 2013:38), den s.k. Seveso III-utredningen. Uppdraget redovisades i betänkandet Genomförande av Seveso III-direktivet (SOU 2014:17).

Parallellt med utredningsarbetet pågick beredningen av propositionen En enklare planprocess. I sitt betänkande gör utredningen bedömningen att PBL i den då gällande lydelsen bör förtydligas när det gäller detaljplaner som rör Sevesoverksamheter. Utredningen konstaterade dock att den då beslutade lagrådsremissen En enklare planprocess gav uttryck för samma bedömning och att de lagförslagen bedömdes vara tillräckliga. Några ytterligare lagstiftningsförslag påkallades därför inte från utredningens sida (SOU 2014:17, s. 190 f.).

Riksdagens beslut att avslå förslagen i propositionen medförde emellertid att de ändringar som ansågs vara nödvändiga för att svensk rätt skulle uppfylla kraven i Seveso-direktiven inte infördes som planerat.

Införandet av Seveso III-direktivet föranledde regeringen att besluta om propositionen Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60). I denna proposition föreslog regeringen på nytt ändringar i PBL i syfte att säkerställa genomförande av Seveso III-direktivet i svensk rätt, se figur 3.3.

Det kan konstateras att de lagändringar som föreslogs i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet inte är identiska med det som tidigare föreslagits i propositionen En enklare planprocess. Det gäller bl.a. möjligheten att i vissa fall kunna pröva en åtgärd i närheten av en Sevesoverksamhet genom en ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Det finns även skillnader i beskrivningen av hur de föreslagna bestämmelserna är avsedda att tillämpas. Skillnaderna är dock begränsade.

Figur 3.3 **Författningsförslaget i propositionen**
Genomförande av Seveso III-direktivet

Dåvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, *och*

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om

a) byggnadsverket är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a § eller byggnadsverket kräver bygglov *enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §*, och

b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang,

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §, och

a) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, *eller*

b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, *och*

4. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Figur 3.3, fortsättning ...

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan 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.

Det kan för övrigt noteras att direktiven för Översiktsplaneutredningen anger att utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet ska gälla även i fortsättningen (jfr bilaga 1, s. 14).

Riksdagen antog förslagen i propositionen (bet. 2014/15:FöU8, rskr. 2014/15:168) och bestämmelserna trädde i kraft den 1 juni 2015.

3.2.4 Tidigare förslag om att utveckla detaljplanekravet

Plan- och byggutredningen

Regeringen gav i november 1992 en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågor i ÄPBL, bl.a. detaljplanekravet (dir. 1992:104). Utredaren skulle klarlägga om lagstiftningen borde preciseras ytterligare för att bl.a. stärka den enskildes ställning, mot bakgrund av erfarenheterna från hur detaljplanekravet hade tillämpats sedan ÄPBL trädde i kraft.

I delbetänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) föreslog utredningen att kommunens möjlighet att avslå ansökningar om bygglov med hänvisning till detaljplanekravet skulle begränsas. Enligt förslaget skulle en ansökan om bygglov, för en åtgärd som tidigare nekats bygglov med hänvisning till detaljplanekravet, endast kunna nekas på nytt med hänvisning till detta krav om det föreligger synnerliga skäl. Det skulle gälla i de fall som det hade gått mer än tre år från den tidpunkt då det tidigare beslutet hade meddelats.

Förslaget kritiserades starkt av remissinstanserna. I tilläggsdirektiv uttalade regeringen att förslaget inte borde ligga till grund för lagstiftning och att frågorna borde utredas ytterligare (dir. 1995:90). Enligt direktiven borde det även fortsättningsvis vara möjligt för en kommun att på sakliga grunder hävda behovet av detaljplanläggning och att det måste ankomma på kommunerna att avgöra i vilken ordning detaljplaner ska utarbetas. Däremot fanns det enligt regeringen

skäl att ytterligare se över de villkor som ska gälla för att kravet ska kunna återopas mot enskilda när det handlar om att förhindra att en från allmän synpunkt olämplig bebyggelse kommer till stånd.

I slutbetänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168) presenterade utredningen ett nytt förslag om kravet på detaljplan. Förslaget innebar att kravet på detaljplan för en ny enstaka byggnad skulle ändras så att möjligheten till undantag från detaljplanekravet för byggnad som får betydande inverkan på omgivningen slopas. Samtidigt skulle tillämpningsområdet för den kvarvarande undantagsregeln vidgas något, dvs. för en ny enstaka byggnad som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Utredningen föreslog ingen ny författningsreglering i den delen, utan menade att det var tillräckligt med kompletterande motivuttalanden.

Remissutfallet var huvudsakligen positivt. Några remissinstanser menade dock att de avsedda lättnaderna i fråga om möjligheten att bygga i områden där det råder stor efterfrågan för mark på bebyggelse borde synliggöras i lagstiftning.

Plan- och byggutredningens förslag i dessa avseenden ledde aldrig till någon ändring i ÄPBL.

PBL-kommittén

Regeringen beslutade i juni 2002 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté och gav den i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97). I direktiven konstaterar regeringen att vissa av Plan- och byggutredningens förslag inte hade resulterat i några slutgiltiga ställningstaganden från regeringens sida, bl.a. några av förslagen i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996: 168). Regeringen konstaterade även att det fanns flera andra förslag till ändringar i ÄPBL och att det därmed fanns skäl att göra en samlad översyn.

Direktiven tar inte upp frågan om detaljplanekravet, men PBL-kommittén fann ändå anledning att ta upp denna fråga. I sitt slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) redovisade kommittén sina erfarenheter av hur detaljplanekravet tillämpades (s. 480).

Erfarenheterna från bl.a. prövningen av överklagade bygglov visar att kommunerna inte alltid tillämpar bestämmelserna om kravet på detaljplan i enlighet med PBL:s bestämmelser. Det förekommer att kommunerna kringgår kravet på detaljplan genom att ge bygglov för enstaka byggnader eller anläggningar med omgivningspåverkan eller där regleringen uppenbarligen behöver ske i ett sammanhang. Aktuella exempel är några större handelsetableringar där bygglov har beviljats utan detaljplaneläggning eller som lov för tillfällig åtgärd både inom och utom detaljplan. Det finns också exempel där lokaliseringen av miljöstörande anläggningar och verksamheter såsom vindkraftsanläggningar har prövats i samband med enstaka bygglov. Förfarandet får bl.a. till följd att man kringgår PBL:s generella krav på en bred och öppen planläggningsprocess med möjligheter till inflytande för kommuninvånare, grannkommuner och länsstyrelsen. Inte heller detaljplanekravet för förändringar och bevarande av bebyggelse tillämpas fullt ut, vilket kan leda till att enstaka bygglov successivt ges i ett avgränsat bebyggelseområde utan att de samlade effekterna blivit föremål för en bedömning i ett sammanhang genom detaljplaneläggning. Konsekvenserna av ett förfarande utan detaljplaneläggning kan även bli att enskilda bygglovsökande varken behandlas på ett likvärdigt eller förutsägbart sätt.

PBL-kommittén ansåg att detaljplanekravet i huvudsak borde vara formulerat på det sätt som gällde vid tidpunkten för kommitténs arbete. Kommittén menade dock att erfarenheterna från tillämpningen talade för att det fanns anledning att föreslå vissa förtydliganden i bestämmelserna. Eftersom dessa förslag hänger samman med våra förslag i avsnitt 4 finns det anledning här att återge en del av kommitténs synpunkter (s. 481).

Det är inte tillfredsställande att lämpligheten av enstaka byggnader och anläggningar med omgivningspåverkan prövas direkt i samband med bygglovsansökan utan föregående detaljplaneläggning som belyser skilda konsekvenser och ger möjligheter för olika intressenter att påverka. Nuvarande lydelse som innebär ett undantag från plankravet för sådana byggnader och anläggningar bör därför tas bort och kravet på detaljplan förtydligas så att byggnader som får en betydande miljöpåverkan ska prövas genom detaljplan. [Ett] förtydligande av detaljplanekravet i denna del är vidare motiverat för att Sverige fullt ut ska uppfylla EG-direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar för projekt. Genom ändring i 5 kap. 18 § tredje stycket⁷ infördes år 2005 krav på en miljökonsekvensbeskrivning för vissa projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommittén föreslår därför att kravet på detaljplan för ny enstaka byggnad eller anläggning anpassas till denna lydelse. Förslaget i denna del kan även anses ligga i linje med syftet med nuva-

⁷ Bestämmelsen motsvarar i dag 4 kap. 42 § PBL.

rande bestämmelser. Enligt uttalandena i förarbetena (prop. 1985/86:1, s. 553) har enstaka större byggnader för t.ex. handel, industri eller service som regel en betydande inverkan för omgivningen, varför det kan vara av stort intresse för sakägarna och de boende i grannskapet att genom en planreglering få klarhet i de framtida möjligheterna till utvecklingen av verksamheten på platsen.

Med dessa motiv föreslog kommittén att kravet på detaljplan för en ny enstaka byggnad ”vars användning får *betydande inverkan på omgivningen*” i stället skulle gälla om byggnaden ”genom sin användning får en *betydande miljöpåverkan*”.

Detta förslag ledde aldrig till någon lagändring, vilket vi återkommer till i avsnitt 4.6.5.

PBL-kommittén tog i sitt betänkande även upp frågan om kravet på detaljplan för en ny enstaka byggnad som ska förläggas i ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggande, dvs. samma fråga som Plan- och byggutredningen hade tagit upp i sitt betänkande (se ovan). Kommittén anförde följande (s. 481 f.).

Nuvarande bestämmelser innehåller dessutom ett krav på detaljplan för ny enstaka byggnad eller anläggning som ska förläggas i ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om inte tillkomsten prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Denna bestämmelse ger kommunen en möjlighet, där så krävs, att samlat kunna pröva frågor som rör t.ex. omvandling av gamla fritidsområden till områden för permanent bebyggelse eller i övrigt förutsättningar för förtätning av bebyggelseområden. Därigenom underlättas bl.a. möjligheterna att samordna bebyggelseutvecklingen med den utbyggnad av kommunal service som kan bli nödvändig. Samtidigt kan det, som också framhålls i förarbetena (s. 553), när det gäller komplettering av byggnader på obebyggda s.k. lucktomter vara möjligt att bedöma lämpligheten direkt vid tillståndsprövningen. Betydande skäl talar därför för att denna bestämmelse bör behållas.

PBL-kommittén nämner i sitt betänkande inte Plan- och byggutredningens förslag att genom nya motiv ge bestämmelsen ”en ny enstaka byggnad som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse” en delvis ny innebörd, för att därigenom minska på kravet på detaljplan.

Kommittén redogör även för hur detaljplanekravet tillämpas vid bygglovsprövningen och sina överväganden med anledning av detta. Texten bör återges i detta sammanhang, huvudsakligen för att texten bidrar till förståelsen av de konsekvenser som kan uppstå för den enskilde när detaljplanekravet tillämpas i praktiken (s. 482 f.).

Under kommitténs arbete har frågan om kommunens rätt att på det sätt som sker i dag kunna återropa detaljplanekravet som grund för att avslå en ansökan om bygglov aktualiserats. Det kan nämnas att frågan också behandlades av den tidigare Plan- och byggutredningen i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Frågan gäller särskilt möjligheten att återropa detaljplanekravet när det gäller ny enskilda byggnad som ska förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse. Utgångspunkten har i första hand varit att kommunens möjligheter i detta avseende bör begränsas med hänsyn till enskilda fastighetsägares berättigade intressen av att inom rimlig tid kunna få en prövning i sak av möjligheterna att kunna bygga på sina fastigheter. PBL:s reglering innebär ju att kommunen själv avgör om den vill upprätta en detaljplan eller inte. Om kommunen avslår en ansökan om bygglov enbart med en allmän hänvisning till behovet av detaljplaneläggning men samtidigt gör klart att någon detaljplan inte är aktuell inom överskådlig tid kan den enskilde lätt hamna i en situation där han under mycket lång tid inte kan få någon reell prövning av förutsättningarna att få disponera sin mark. Detta är naturligtvis inte godtagbart från enskild synpunkt. En sådan tillämpning skulle också vissa fall kunna påstås komma i konflikt med proportionalitetsprincipen.

En väg att komma ifrån det angivna problemet skulle kunna vara att ta bort möjligheten att återropa detaljplanekravet i den angivna situationen. Det skulle kunna hävdas att det räcker med de möjligheter att kontrollera bebyggelseutvecklingen som en prövning mot kraven i 2 kap. innebär. Om en ny byggnad enligt dessa bestämmelser är olämplig inom ett område behöver ju inte detaljplanekravet återropas. Om det t.ex. gäller ett område där höga naturvärden helt talar emot ny bebyggelse synes det också vara naturligt att i första hand göra en prövning gentemot bestämmelserna i 2 kap.

Inte sällan kan emellertid situationen inom berörda områden med högt bebyggelsetryck vara sådan att ny bebyggelse i och för sig kan tänkas inom området men att det krävs en sådan samlad prövning av hur bebyggelsen ska utvecklas som bäst kan ske genom detaljplanläggning. Ibland kan tidsaspekten vara väsentlig på det sättet att utvecklingen av enskild bebyggelse inom området behöver samordnas med utbyggnaden av t.ex. vägar samt vatten- och avloppsanläggningar. I sådana fall torde detaljplanekravet ofta vara kommunens enda möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen på ett sådant sätt att olägenheter både för samhället och berörda enskilda genom en alltför splittrad utbyggnad undviks. Att den enskilde i sådana fall kan få vänta en viss tid innan det är möjligt att på ett ändamålsenligt sätt närmare planera och genomföra den del av utbyggnaden som berör bl.a. hans fastighet kan därvid inte anses vara ett sådant åsidosättande av hans intressen som inte kan godtas vid en proportionalitetsbedömning.

För att undvika att den enskilde i situationer av berört slag drabbas av alltför långa väntetider har ifrågasatts om man inte i vart fall bör begränsa

den tid den enskilde ska behöva vänta på ett besked. En tid motsvarande den kommunen enligt 8 kap. 23 § [ÄPBL]⁸ kan vänta med att, i avvaktan på en planändring, avgöra ett lovärende, dvs. två år har därvid nämnts. Med hänsyn till hur mycket planeringssituationen kan variera i olika fall är emellertid generella tidsfrister av angivet slag ett mycket trubbigt instrument för att motverka att detaljplanekravet ibland används på ett olämpligt sätt. Det kan i och för sig hävdas att det inte ska behöva ta längre tid än två år att ta fram en detaljplan. Huvudproblemet torde dock ofta inte vara arbetet och kostnaderna enbart för själva detaljplanen utan de stora kostnader som krav på utbyggnad av infrastruktur och på social service kan innebära för en kommun om bebyggelseutvecklingen inom områden med hårt bebyggelsetryck tillåts ske på ett sätt som kommunen själv inte kan påverka.

Det finns således mycket starka skäl att behålla de möjligheter som nuvarande lagstiftning ger en kommun att återropa detaljplanekravet för att kunna styra bebyggelseutvecklingen på ett lämpligt sätt. Det är samtidigt angeläget att bestämmelserna inte utnyttjas på ett sätt som inte varit avsett. Ett av syftena med [ÄPBL]-reformen var ju att undvika de tidigare vanligt förekommande mycket långvariga nybyggnadsförbuden. Det är då inte godtagbart om detaljplanekravet används på ett sätt som på nytt skapar situationer där enskilda under mycket lång tid kan hållas i ovisshet om vad som gäller för deras fastigheter.

En tillämpning av detaljplanekravet på ett alltför schablonmässigt sätt i nu berörda situationer kan dock inte anses vara förenlig med gällande bestämmelser. Proportionalitetsprincipen innebär att det också vid tillämpningen av detaljplanekravet är nödvändigt att i det enskilda ärendet göra en bedömning av om det föreligger en rimlig balans mellan nyttan från allmän synpunkt av beslutet och de nackdelar beslutet innebär för fastighetsägaren. Det bör bl.a. anses innebära att kommunen alltid måste motivera varför det inte går att göra prövningen i det enskilda ärendet. Således måste kommunen kunna motivera varför en enstaka byggnad inte kan tillåtas på den avsedda platsen vid den avsedda tidpunkten och varför den måste prövas i ett sammanhang. Av praxis framgår att bl.a. tidsaspekten kan vara av betydelse vid avvägningen i ärendet. Genom förslaget att i 1 kap. 3 § förtydliga proportionalitetsprincipen [...] bör riskerna för att detaljplanekravet används på ett sätt som inte är godtagbart med hänsyn till enskilda intressen minska. Det finns därmed inte tillräckliga skäl att genom ytterligare lagstiftningsåtgärder begränsa möjligheterna att återropa detaljplanekravet.

I sammanhanget bör framhållas möjligheten att utnyttja översiktsplanen som stöd såväl när kommunen vill hävda plankravet som när kommunen vill avstå från planläggning.

⁸ Bestämmelsen motsvarar nuvarande 9 kap. 28 § PBL.

3.3 EU-rättsliga och internationella krav med relevans för utredningen

Våra direktiv anger att vi bl.a. ska analysera hur våra förslag förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen. Det finns därför skäl att här redogöra för innehållet i dessa rättsakter. Kopplingarna till Seveso III-direktivet innebär att det även finns skäl att översiktligt redovisa innehållet i detta direktiv.

Redovisningen är inte heltäckande, utan avser främst att ge den bakgrund som kan behövas för att sätta in våra överväganden och förslag i sitt rättsliga sammanhang.

3.3.1 MKB- och SMB-direktiven

Inom EU-rätten finns det två direktiv om miljöbedömningar, dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet), dels Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (SMB-direktivet). Bestämmelser med krav som rör allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program finns också i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG. Det sistnämnda direktivet innehöll även ändringar i MKB-direktivet.

Utöver dessa direktiv finns det också krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljörapporter i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang samt i protokollet till denna konvention. I protokollet regleras bl.a. vilka planer och program som berörs av protokollet genom att de kan antas medföra en betydande påverkan på miljön. Av protokollet framgår också vilka uppgifter en miljörapport ska innehålla och hur samråd ska genomföras. De flesta av protokollets bestämmelser har en motsvarighet i SMB-direktivet.

SMB-direktivet

Syftet med SMB-direktivet är att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa *planer och program* vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

SMB-direktivet är tillämpligt på planer och program som tas fram eller antas av en myndighet eller kommun eller som antas genom ett lagstiftningsförfarande. Även ändringar av planer och program omfattas av direktivet. Vidare ska det vara fråga om planer och program som krävs enligt lag eller annan författning. En sista förutsättning för att en plan eller ett program ska omfattas av direktivet är att genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

De planer och program som omfattas av direktivets tillämpningsområde kan delas upp i två grupper. I den första gruppen finns planer och program som typiskt sett kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Denna grupp kan i sin tur delas upp i två kategorier. I den första kategorin ingår planer och program som upprättas för ett antal i direktivet uppräknade områden som t.ex. fysisk planering eller markanvändning och som anger förutsättningarna för tillstånd till verksamheter som omfattas av bilaga 1 eller 2 till MKB-direktivet (se vidare nedan). I den andra kategorin ingår planer och program som kan antas påverka s.k. Natura 2000-områden. Till den andra gruppen hör planer och program som inte typiskt sett anses medföra en betydande miljöpåverkan. Bedömningen av om planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska i stället göras i det enskilda fallet utifrån vissa i direktivet fastställda kriterier. Denna del kallas vanligen för *behovsbedömning*. Till denna grupp hör dels planer och program som omfattas av den första gruppen men som bara gäller små områden på lokal nivå, dels planer och program inom andra områden än de som omfattas av den första gruppen och som anger förutsättningarna för andra verksamheter och åtgärder än de som räknas upp i bilagorna till MKB-direktivet.

Enligt SMB-direktivet ska en miljörapport tas fram inom ramen för miljöbedömningen. Termen miljörapport motsvaras i svensk lagstiftning av termen miljökonsekvensbeskrivning. I rapporten ska den betydande miljöpåverkan redovisas och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och bedömas. De uppgifter som en miljörapport ska

innehålla listas i bilaga 1 till direktivet. I direktivet finns vidare bestämmelser om samråd med myndigheter och allmänhet. När planen eller programmet tas fram ska hänsyn tas till miljörapporten och de synpunkter som lämnats vid samråd. När en plan eller ett program har antagits ska berörda myndigheter och allmänheten informeras. Direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett genomförande av en plan eller ett program kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i en annan medlemsstat.

MKB-direktivet

Syftet med MKB-direktivet är att säkerställa att en systematisk bedömning av miljöpåverkan genomförs för *projekt* som på grund av sin art, storlek eller lokalisering medför en betydande miljöpåverkan. För detta ändamål föreskriver direktivet tillståndsplikt och krav på en bedömning av projektens miljöpåverkan innan tillstånd ges.

I bilaga 1 till direktivet finns en lista över de projekt som alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan och för vilka en miljökonsekvensbedömning och en tillståndsprövning är obligatoriskt. En miljökonsekvensbedömning motsvaras i SMB-direktivet av termen miljöbedömning. I bilaga 2 till MKB-direktivet finns en lista över de projekt där medlemsstaterna själva får bedöma från fall till fall eller med tillämpning av gränsvärden eller kriterier om en miljökonsekvensbedömning ska göras. Vid prövningen av om en miljökonsekvensbedömning ska göras för projekt som anges i bilaga 2 till direktivet ska de urvalskriterier som anges i bilaga 3 till direktivet tillämpas. Det är denna prövning som kallas behovsbedömning. Direktivet innehåller inte något krav på att ett samråd ska ske innan behovsbedömningen.

De typer av projekt som omfattas av direktivet är dels sådana som i Sverige tillståndsprövas enligt miljöbalken – miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet – dels sådana som huvudsakligen prövas enligt bl.a. PBL, t.ex. projekt som rör viss infrastruktur och vissa anläggningar för turism och fritid.

För projekt där en miljökonsekvensbedömning ska göras ställer direktivet krav på att verksamhetsutövaren ska utarbeta en miljökonsekvensbeskrivning, vars innehåll regleras i bilaga 4 till direktivet. Vilket krav som i det enskilda fallet kan ställas på en miljökonsekvensbeskrivning avgörs från fall till fall. Processen innefattar även samråd,

granskning och bedömning och avslutas med ett beslut om tillstånd. Direktivet innehåller också bestämmelser om vad som gäller när ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan på miljön i en annan medlemsstat.

För de verksamheter och åtgärder som inte bedöms ha en betydande miljöpåverkan eller som inte finns upptagna på vare sig bilaga 1 eller 2 ställer MKB-direktivet inte några krav på vare sig tillståndsplikt eller en bedömning av deras miljöpåverkan.

MKB-direktivet har ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (ändringsdirektivet). Många av ändringarna är förtydliganden med anledning av EU-domstolens rättspraxis. Andra syftar t.ex. till att effektivisera förfarandet och öka kvaliteten på beslutsunderlaget och miljöbedömningarna.

Ändringsdirektivet trädde i kraft den 15 maj 2014. Sista dag för ikraftträdande för de författningar som är nödvändiga för att följa ändringsdirektivet är den 16 maj 2017.

Hur direktiven har genomförts i PBL

Historik

Riksdagen beslutade 1994 om de första bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i ÄPBL. Bakgrunden var att det inte fanns någon motsvarighet i svensk lagstiftning för vissa åtgärder som angavs i det dåvarande MKB-direktivet. Regeringen uttalade i propositionen att kravet på kommunerna att göra en miljökonsekvensbeskrivning för de aktuella åtgärderna borde införas som ett led i detaljplaneförfarandet (prop. 1992/93:60).

Riksdagen beslutade 1996 om ett generellt krav på upprättande av miljökonsekvensbeskrivning vid detaljplaneläggning som medger en användning av mark eller av byggnader eller andra anläggningar som innebär en betydande påverkan på bl.a. miljön (prop. 1994/95:230). Fortfarande fanns det inte några särskilda bestämmelser om innehållet i en miljökonsekvensbeskrivning.

Riksdagen beslutade 2004 om omfattande ändringar i ÄPBL, främst i syfte att genomföra SMB-direktivet. Direktivet genomfördes huvudsakligen i nya bestämmelser om miljökonsekvensbeskriv-

ningar och miljöbedömningar av planer och program i 6 kap. miljöbalken. Bestämmelserna strukturerades på ett sådant sätt att det tydligt skulle framgå vilka krav som måste uppfyllas för planer och program respektive för verksamheter och åtgärder. I ÄPBL genomfördes SMB-direktivet genom att de nya bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om planer och program skulle tillämpas både för detaljplaner och för översiktsplaner som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (prop. 2003/04:116). Efter att lagändringarna trätt i kraft meddelade regeringen föreskrifter i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, MKBF, om den behovsbedömning som en myndighet eller en kommun ska göra när den upprättar en plan eller ett program.

Regeringen förtydligade vid genomförandet av SMB-direktivet förhållandet mellan PBL och miljöbalken. Generellt gäller att de båda lagarna tillämpas parallellt med varandra. Vid miljöbedömningen av planer enligt PBL är däremot förhållandet sådant att miljöbalken ska tillämpas endast när detta anges särskilt i PBL. För PBL innebar genomförandet av SMB-direktivet att förfarandet enligt direktivet integrerades i det befintliga förfarandet enligt ÄPBL. Regeringen ansåg att det var lämpligt att införa regler som tydligt klargör att även 6 kap. miljöbalken ska tillämpas, eftersom ÄPBL redan innehöll vissa krav på miljöhänsyn av något slag (prop. 2003/04:116, s. 46).

Riksdagen beslutade 2005 att göra ändringar i ÄPBL på grund av kritik från Europeiska kommissionen för att Sverige inte fullt ut uppfyllt sina skyldigheter enligt MKB-direktivet. Bestämmelserna i ÄPBL om vad en miljökonsekvensbeskrivning skulle innehålla och hur den ska användas i planförfarandet stämde inte helt överens med direktivet. De projekt som omfattades av kommissionens kritik var sådana som bara tillståndsprövades enligt bestämmelserna i ÄPBL (prop. 2004/05:59, s. 8 f.).

Regeringen behandlade i propositionen på nytt frågan om var kravet på en miljökonsekvensbeskrivning skulle placeras. Regeringen uttalade att det skulle strida mot systematiken i ÄPBL att placera detta krav i bygglovsskedet, som vissa remissinstanser hade förordat, och utvecklade sitt resonemang enligt följande. Vid prövningen av en ansökan om bygglov inom detaljplanelagt område görs inte några bedömningar avseende påverkan på miljön till följd av den verksamhet eller åtgärd som byggnaden eller anläggningen inrymmer. Det som prövas i anslutning till bygglovet är hur åtgärden förhåller sig till

detaljplanen samt om byggnaden uppfyller vissa krav som ställs på byggnader. Vid prövning av en ansökan om bygglov inom detaljpanelagt område förutsätts således att bedömningen av byggnadens eller anläggningens miljöeffekter har gjorts i samband med detaljpanelläggningen. Det är mot denna bakgrund olämpligt att lägga in bestämmelser om upprättande av miljökonsekvensbeskrivning i anslutning till bygglovsprövningen (prop. 2004/05:59, s. 8 f. och 19).

Gällande rätt

Sverige har genomfört SMB-direktivet i PBL bl.a. genom en bestämmelse för översiktsplaner (3 kap. 8 §) som hänvisar till reglerna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken och en bestämmelse för detaljplaner (4 kap. 34 § första stycket) som i huvudsak innebär att ett planförslag ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning, om planförslaget kan antas få en betydande miljöpåverkan. Vidare hänvisar den bestämmelsen till vissa bestämmelser i 6 kap. miljöbalken som anger vad en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för planer och program är att identifiera, beskriva och bedöma den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra. Vidare ska rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivas och bedömas (6 kap. 12 § miljöbalken).

Sambandet mellan MKB-direktivet och SMB-direktivet kan beskrivas som att SMB-direktivet ställer krav på en miljöbedömning av sådana planer och program som anger förutsättningarna för kommande tillstånd för de verksamheter och åtgärder som räknas upp i MKB-direktivet. Miljöbedömningen enligt direktiven skiljer sig åt genom att de har olika kriterier för bestämmande av vad som är betydande miljöpåverkan och olika krav på beskrivning av miljökonsekvenser.

Sverige har genomfört MKB-direktivet i PBL i huvudsak genom en bestämmelse i 4 kap. 34 § andra stycket, vilken bara berör detaljplaner. I bestämmelsen finns en uppräkningslista av vissa verksamheter och åtgärder, som motsvarar de projekt som anges i bilaga 2 till direktivet. Miljökonsekvensbeskrivningen i en planbeskrivning ska uppfylla vissa ytterligare krav om detaljplanen kan antas få en bety-

dande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för vissa angivna verksamheter och åtgärder.

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter och åtgärder är att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra för människor, djur, växter, mark, vatten, luft, klimat, landskap och kulturmiljö, hushållningen med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt och annan hushållning med material, råvaror och energi. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och miljön (6 kap. 3 § miljöbalken).

Frågan om en miljöbedömning ska göras för översiktsplanen eller detaljplanen är som huvudregel beroende av om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kommunen ska därför först göra en s.k. behovsbedömning för att kunna avgöra om en miljöbedömning ska göras av planen. Vid behovsbedömningen ska kommunen ta hänsyn till vissa kriterier, som motsvaras av kraven i de olika direktiven. För detaljplaner som bara träffas av SMB-direktivet ska kommunen också genomföra ett samråd. Bestämmelser om det förfarande som beskrivits ovan finns i MKBF, som regeringen utfärdat med stöd av ett bemyndigande i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Att kommunen ska göra en behovsbedömning när den upprättar översiktsplaner och detaljplaner framgår av 3 kap. 8 § respektive 4 kap. 34 § första stycket PBL. Hur kommunen ska göra denna bedömning finns det bestämmelser om i MKBF. Bestämmelserna i MKBF om behovsbedömning för planer och program finns i 4–7 §§. Vissa planer och program ska alltid antas medföra en betydande miljöpåverkan, om de inte bara avser användningen av små områden på lokal nivå eller om kommunen bara gör mindre ändringar i sådana planer och program (4 §). Detaljplaner får generellt anses avse användningen av små områden på lokal nivå (bet. BoU 1986/87:1, s. 23). Kommunen ska beakta kriterierna i bilaga 4 till MKBF när den gör behovsbedömningen för detaljplaner som bara avser användningen av små områden på lokal nivå.

Som redovisats i avsnitt 3.1.2 innebär detaljplanekravet att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Tanken är att sådana verksamheter och åtgärder som anges i 4 kap. 34 § andra stycket PBL ska

prövas enligt bestämmelserna i PBL om bygglov. De verksamheter och åtgärder som anges i 4 kap. 34 § andra stycket PBL omfattas i olika avseenden av krav på bygglov, antingen som byggnader enligt 9 kap. 2 § PBL eller som anläggningar enligt 6 kap. 1 § PBF. Avsikten är att kommunen inom ramen för bygglovsprövningen ska ta ställning till om byggnadsåtgärden är förenlig med den detaljplan som gäller för området. Finns det inte någon detaljplan för området, ska kommunen pröva om ett beslut om bygglov behöver föregås av detaljplaneläggning. Det ställs alltså inga krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska upprättas inom ramen för själva bygglovsprövningen. Kommunen ska i stället bedöma miljökonsekvenserna av att mark eller byggnader eller andra anläggningar används på ett visst sätt inom ramen för detaljplaneläggningen av ett område. Frågan om det behövs en miljökonsekvensbeskrivning ska följaktligen prövas i samband med att ett förslag till detaljplan för ett område tas fram.

Kommunen ska tillämpa kriterierna i bilaga 2 till MKBF vid behovsbedömningen i samband med att en detaljplan tas fram som medger att planområdet får tas i anspråk för en sådan verksamhet eller åtgärd som anges i 4 kap. 34 § andra stycket PBL (se 16 kap. 1 § 2 PBL och 2 kap. 5 § PBF).

3.3.2 Seveso III-direktivet

Efter en stor industriolycka i Seveso i Italien 1976 inleddes ett arbete inom Europeiska gemenskapen för att ta fram gemensamma regler avseende förebyggande åtgärder och hanteringen av stora industriolyckor. 1982 antogs direktivet om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (85/501/EEG), det s.k. Sevesodirektivet. Rådets direktiv (96/82/EG) av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, det s.k. Seveso II-direktivet, trädde i kraft den 3 februari 1997. Direktivet är en vidareutveckling av det ursprungliga Sevesodirektivet.

Europaparlamentet och rådet antog den 4 juli 2012 direktiv 2012/18/EU om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG. Direktivet, det s.k. Seveso III-direktivet, trädde i kraft den 13 augusti 2012 och

ersätter Seveso II-direktivet som upphörde att gälla den 1 juni 2015. Syftet med Seveso III-direktivet är att förebygga allvarliga olyckshändelser inom den kemikaliehanterande industrin och att begränsa följderna av en olycka för människor och miljön. Det övergripande målet är att säkerställa höga skyddsnivåer inom EU.

Direktivet ska tillämpas på alla verksamheter där farliga ämnen förekommer eller kan förekomma i viss omfattning. Vilka farliga ämnen som omfattas av direktivet och i vilka kvantiteter framgår av en bilaga till direktivet. Reglerna tillämpas på den verksamhet som har tillräckligt mycket av något ämne som är tillräckligt farligt. Det behöver inte vara frågan om någon tillverkning, utan det räcker med att ämnet finns inom anläggningen.

Direktivet innehåller skyldigheter för verksamhetsutövaren och medlemsstaterna. Verksamheterna delas in i en lägre respektive en högre kravnivå. Ju större kvantiteter farliga ämnen, desto strängare bestämmelser. Driften av verksamheten kan förbjudas om de åtgärder som verksamhetsutövaren vidtagit för att förebygga och begränsa följderna av en kemisk olycka är uppenbart otillräckliga.

De svenska bestämmelserna på området återfinns i dag i huvudsak i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, Sevesolagen, med tillhörande förordning (1999:382), Sevesoförordningen, miljöbalken med tillhörande förordningar, samt arbetsmiljölagen (1977:1160). Bestämmelserna i PBL är av vikt när det gäller att uppfylla Seveso III-direktivets och Industriolyckskonventionens krav för nu aktuella verksamheters lokalisering och kontroll över markanvändningen i anslutning till sådana verksamheter.

Seveso-direktivens genomförande i PBL

Som berörts i avsnitt 3.2.3 anger Seveso III-direktivet att medlemsstaterna ska ha en lagstiftning som reglerar planeringen av markanvändning på ett sådant sätt att målen att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsa följderna av dem för människors hälsa och miljön beaktas (artikel 13). Artikeln täcker lokalisering såväl av nya verksamheter, som ändring av befintliga verksamheter, samt nya projekt som innefattar bl.a. transportleder, platser som används av allmänheten och bostadsområden i närheten av verksamheter, när

lokaliseringen eller utbyggnaderna kan vara en källa till eller öka risken för allvarliga olyckshändelser eller förvärra följderna av dem. Enligt direktivet åligger det vidare medlemsstaterna att på lång sikt se till att upprätthålla tillbörliga säkerhetsavstånd mellan verksamheter som omfattas av direktivet och bostadsområden, byggnader och områden som används av allmänheten, rekreatiomsområden och, så långt som möjligt större trafikleder. Vidare ska medlemsstaternas planering i fråga om markanvändning vid behov genom tillbörliga säkerhetsavstånd eller andra relevanta åtgärder skydda naturområden som är av särskilt intresse eller är särskilt ömtåliga och som ligger nära verksamheter.

Kravet på redovisning av särskilda miljö- och riskfaktorer infördes i ÄPBL år 1996. Översiktsplanen ska redovisa miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om markanvändningen, t.ex. i fråga om sådana områden som kräver särskild uppmärksamhet. Riskfaktorer kunde i detta sammanhang avse skred eller översvämningar och sådant som utsläpp av farliga gaser och kemikalier vid olyckshändelser under transporter eller från anläggningar. ÄPBL kompletterades ytterligare i samband med risk- och sårbarhetsutredningens genomförande, då planeringen till skydd mot olyckor fick en mer framträdande plats (prop. 2006/07:122).

Den 1 juni 2015 trädde nya bestämmelser i 4 kap. 2 § första stycket 3 b och 4 PBL om Sevesoverksamheter i kraft (jfr avsnitt 3.2.3). Bakgrunden var att regeringen såg att det fanns ett behov av tydligare reglering på markplaneringsområdet när det gäller Sevesoverksamheter och deras omgivning (prop. 2014/15:60, s. 51 f.).

Enligt regeringens uppfattning ligger det i sakens natur att en planerad Sevesoverksamhet på högre kravnivå som omfattar bygglovspliktiga åtgärder alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan, varigenom det redan enligt då gällande rätt krävdes att den planerade verksamheten skulle prövas genom en detaljplan. En sådan bedömning ansågs dock inte vara självklar då det gäller en Sevesoverksamhet på lägre kravnivå. För att säkerställa att kraven i Seveso III-direktivet uppfylldes ansåg regeringen att PBL borde ange att det alltid behövs en detaljplan vid nyetablering av en Sevesoverksamhet, förutsatt att åtgärden kräver bygglov. Regeringen ansåg att en detaljplan även behövs när det är fråga om förändringar i anslutning till en befintlig Sevesoverksamhet. För att säkerställa att regleringen i PBL uppfyller kraven i direktivet ansåg regeringen att det behöver framgå

av PBL att det alltid ska upprättas en detaljplan när det är fråga om ett nytt byggnadsverk, om det placeras i närheten av en Sevesoverksamhet.

Det går inte att ange ett generellt avstånd till en Sevesoverksamhet då detaljplanekravet inträder, utan frågan om en detaljplan behövs måste prövas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Vid denna prövning måste hänsyn tas till både vad det nya byggnadsverket ska användas till och de risker som är förknippade med Sevesoverksamheten i fråga. En bostad kan således kräva ett väsentligt större avstånd från en Sevesoverksamhet än t.ex. en lagerbyggnad. Behovet av att kunna förebygga och begränsa följderna av en olycka i en Sevesoverksamhet ska vara vägledande i bedömningen (prop. 2014/15:60, s. 54).

3.3.3 Århuskonventionen

Allmänt om Århuskonventionen

Sverige är sedan 2005 part till Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århuskonventionen, som även Europeiska unionen anslutit sig till. Konventionen utgör därför en integrerad del av unionens rättsordning (se EU-domstolens avgörande C-240/09). Århuskonventionen föreskriver en skyldighet för parterna att garantera allmänheten rätt att få tillgång till information, delta i beslutsprocesser och få tillgång till rättslig prövning rörande miljöfrågor. Med allmänhet avses både fysiska och juridiska personer samt miljöorganisationer (artikel 2.4).

Enligt artikel 9.2 i Århuskonventionen ska varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänheten som har ett tillräckligt intresse eller som hävdar att en rättighet kränkts har rätt att överklaga vissa beslut enligt artikel 6. Denna artikel reglerar allmänhetens deltagande i beslut om vissa verksamheter och innefattar miljötillstånd till verksamheter som räknas upp i bilaga 1 till konventionen (artikel 6.1 a). Det är typiskt sett mycket miljöstörande verksamheter som avfallsanläggningar m.m. Enligt punkt 20 i bilagan inkluderas, förutom de verksamheter som räknas upp, även all verksamhet där allmänhetens deltagande är föreskrivet enligt ett

förfarande för bedömningen av miljöpåverkan enligt den nationella lagstiftningen.

Det saknas en övergripande EU-lagstiftning som genomför konventionens bestämmelser om tillgång till rättslig prövning, men artikel 11 i MKB-direktivet är ett genomförande av Århuskonventionens artikel 9.2. EU-domstolen har i sin praxis bekräftat att nationella bestämmelser som fastställer krav för att en ickestatlig miljöorganisation ska anses ha en rätt att överklaga, måste säkerställa en omfattande rätt till rättslig prövning och att bestämmelserna i MKB-direktivet om rätt till rättslig prövning ges en ändamålsenlig verkan (se mål C-263/08, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening mot Stockholms kommun).

Förutom denna skyldighet att möjliggöra tillgång till domstolsprövning i artikel 9.2 ska parterna till konventionen enligt artikel 9.3 se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövad av domstol eller i administrativ ordning. Detta innefattar även en rätt att överklaga beslut av myndigheter som kan strida mot miljölagstiftningen. Av artikel 9.3 följer inget krav på domstolsprövning utan prövning efter överklagande kan även ske i administrativ ordning, dvs. till en förvaltningsmyndighet.

Det är inte helt klart vad som avses med den nationella miljölagstiftningen. Århuskonventionens efterlevnadskommitté har uttalat att begreppet inte ska tolkas för snävt utan även ett beslut som strider mot t.ex. lagstiftning om buller eller hälsa ryms i begreppet (Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut ACCC/C/2010/50, Tjeckien). Enligt implementeringsguiden till konventionen är artikel 9.3 inte begränsad till lagstiftning som heter något med miljö utan det avgörande är om bestämmelsen i fråga på något sätt gäller miljön. Som exempel anges bestämmelser om stadsplanering och miljöskatt (Aarhus Convention An Implementation Guide, s. 207).

Vad gäller vilka som ska ha rätt att överklaga beslut enligt artikel 9.3 ger konventionen en ganska stor flexibilitet till konventionens parter att bestämma detta. Kriterier får dock inte uppställas som i praktiken hindrar alla eller i stort sett alla miljöorganisationer eller företrädare för allmänheten från att utmana myndigheters handling eller underlåtenhet som strider mot den nationella miljölagstiftningen (Århuskonventionens efterlevnadskommittés beslut

ACCC/C/2006/18, Danmark). Miljöorganisationer har i flera mål i Mark- och miljööverdomstolen och i Kammarrätten i Stockholm tillerkänts talerätt med stöd av artikel 9 i Århuskonventionen.

Århuskonventionen och EU-lagstiftningen

Såväl EU som samtliga medlemsstater i EU är i dag parter till Århuskonventionen. Eftersom EU är part till konventionen är konventionen en del av unionens rättsordning. För genomförande av Århuskonventionen inom unionsrätten har flera rättsakter antagits⁹.

Tillämpningen av artikel 9.3 i Århuskonventionen på nationell nivå har prövats av EU-domstolen i bl.a. mål C-240/09¹⁰. Domstolen har funnit att artikel 9.3 inte har direkt effekt i unionsrättslig mening. Artikel 9.3 innebär dock att det ankommer på nationell domstol att i den utsträckning det är möjligt tolka den processuella rätten, avseende de villkor som ska vara uppfyllda för att få till stånd en prövning av domstol eller i administrativ ordning, så att den står i överensstämmelse med såväl målen i artikel 9.3 (dvs. att allmänheten ska ges den tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor som följer av konventionen) som målet att säkerställa ett effektivt domstolsskydd av rättigheterna enligt unionsrätten, dvs. att en miljöskydds förening ges möjlighet att väcka talan vid domstol mot ett beslut fattat efter ett administrativt förfarande som kan strida mot unionens miljölagstiftning.

Århuskonventionens genomförande i PBL

För att leva upp till kraven i Århuskonventionen infördes 2008 bestämmelser i PBL om klagorätt för miljöorganisationer. Gällande bestämmelser i PBL hindrade visserligen inte miljöorganisationer från

⁹ Bland annat miljöinformationsdirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och om upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG, direktivet om allmänhetens deltagande, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och MKB-direktivet.

¹⁰ Målet gällde en slovakisk miljöförenings rätt att vara part och överklaga bl.a. beslut om undantag från bestämmelser om skydd för djurarter, i detta fall brunbjörnen vilken omfattas av art- och habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter).

att komma till tals innan beslut fattas om kommunala planer. Däremot hade de i sin egenskap av miljöorganisationer ingen rätt att överklaga beslut enligt PBL. Mot denna bakgrund fann PBL-kommittén att en sådan rätt måste införas för att genomföra Århuskonventionen och MKB-direktivet på ett korrekt sätt (prop. 2006/07:122, s. 61).

Rätten för miljöorganisationerna att klaga infördes i en ny bestämmelse i 13 kap. 6 § (numera 12 §) PBL och begränsades till beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 §. I bestämmelsen finns en hänvisning till 16 kap. 13 § miljöbalken som innehåller en avgränsning för vilka miljöorganisationer som ska ha talerätt på miljöområdet.

För att miljöorganisationerna skulle få samma rätt som sakägare och andra som under utställningstiden har lämnat synpunkter i detaljplaneärendet, gjordes ett tillägg i 5 kap. 30 § (numera 29 §) PBL. Tillägget innebär att kommunen, under de förutsättningar som anges i paragrafen, även ska sända sitt beslut om antagande av detaljplan med fullföljdshänvisning till miljöorganisationer som har rätt att klaga enligt 13 kap. 6 § PBL.

Den 1 juli 2009 trädde en ny bestämmelse i kraft i 13 kap. 6 § PBL, genom vilken miljöorganisationernas överklaganderätt utvidgades. De miljöorganisationer som omfattas av bestämmelserna får därmed även överklaga beslut av kommunen att upphäva strandskyddet genom en bestämmelse i en detaljplan. Samtidigt infördes en bestämmelse i miljöbalken som ger miljöorganisationerna rätt att överklaga domar och beslut om upphävande av skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken.

3.4 För- och nackdelar med detaljplan

Beslut om hur mark och vatten ska användas och hur bebyggelsen ska utformas berör många människor, företag och organisationer i samhället. Besluten innebär ofta stora och långsiktiga investeringar. Besluten kräver därför noggranna överväganden.

Med dessa utgångspunkter finns det anledning att redogöra för nyttan med en detaljplan och de nackdelar som är kopplade till in-

strumentet. Vår redovisning i det följande gör inte anspråk på att vara en heltäckande redovisning.

Nyttan med detaljplanen

På ett övergripande plan kan nyttan med en detaljplan sammanfattas i följande punkter.

- Detaljplanen innebär en omfattande lämplighetsprövning där olika intressen vägs samman till en långsiktigt hållbar helhet.
- Detaljplanen är en arena för dialog mellan medborgare, kommun och övriga myndigheter som bidrar till ett bättre beslutsunderlag.
- Detaljplanen lägger fast rättigheter och skyldigheter.
- Planen skapar förutsättningar för en rationell lovhantering och ett samordnat genomförande.

Detaljplanen innebär en omfattande lämplighetsprövning där olika intressen vägs samman till en långsiktigt hållbar helhet

Det finns ofta olika intressen om hur ett område bör användas och utvecklas. Någon vill kanske använda området för bostäder, en annan som industriområde och en tredje vill kanske att området ska förbli naturmark.

Planprocessen skapar förutsättningar för att kommunen ska kunna väga samman olika anspråk på hur området bör utvecklas och bevaras på ett ändamålsenligt och långsiktigt hållbart sätt. Vid detaljplanelägningen ska kommunen ta hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Detaljplanen ger därmed en samlad bild av vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten. Detaljplanen är även ett instrument för kommunen att förverkliga den lokala bebyggelsepolitiken, t.ex. för att förverkliga sociala ambitioner och att främja en ekonomisk och rationell byggproduktion.

I och med att planen ger en samlad bild av vad som utgör en lämplig markanvändning ger planen också en rätt att bygga i enlighet med planen. Detaljplanen ger både en ram för hur bebyggelsen kan utformas när planen är ny, men även hur bebyggelsen kan utvecklas lång-

siktigt. I detaljplanen avgörs också många frågor som rör byggandet i sig och relationen mellan olika fastigheter.

Planen är en arena för dialog mellan medborgare, kommun och övriga myndigheter som bidrar till ett bättre beslutsunderlag

Detaljplaneprocessen syftar bl.a. till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Det gäller alla berörda intressenter: fastighetsägare, boende, allmänhet, statliga och kommunala myndigheter, m.fl. Alla som har ett väsentligt intresse av förslaget ska få information om detta och ges möjlighet att lämna synpunkter.

Genom samråd med berörda intressenter kan önskemål och synpunkter övervägas i ett tidigt skede i planarbetet. Det handlar både om att kommunen ska få kännedom om de olika anspråk och intressen som finns om hur området bör användas, men också om att kommunen ska kunna skapa förståelse för och delaktighet i kommunens beslut.

Genom information och dialog kan de som beslutar om planen – kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden – få ett beslutsunderlag som är så heltäckande som möjligt.

Genom kravet på att vissa åtgärder ska prövas genom en detaljplan ges även staten möjlighet att bevaka sina intressen. Om planen kan antas leda till att vissa utpekade statliga intressen inte tillgodoses, de s.k. ingripandegrunderna, kan länsstyrelsen upphäva planen och därmed förhindra en från statlig synpunkt oönskad utveckling av bebyggelsen.

Detaljplanen lägger fast rättigheter och skyldigheter

Detaljplanen medför vissa rättsverkningar, både för kommunen, andra myndigheter och enskilda. Bland annat lägger planen fast ramar för hur fastighetsägarna och kommunen kan, och i vissa avseenden ska, genomföra planen.

Fastighetsägarna har under planens genomförandetid – som ska vara minst fem och högst femton år – en garanterad byggrätt i enlighet med planen. Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har den som äger en fastighet rätt till ersättning

av kommunen för den skada som ändringen eller upphävandet medför för ägaren. Fastighetsägarna har även viss rätt att få ersättning för skada som uppstår till följd av detaljplanen. I vissa fall har de rätt att få sina fastigheter inlösta av kommunen.

Efter genomförandetidens utgång är byggrätten mer osäker. Kommunen kan då ersätta, ändra eller upphäva planen, utan att behöva betala någon ersättning för sådan byggrätt som fastighetsägarna inte har utnyttjat.

Detaljplanens byggrätter ger en garanti för att marken kan bebyggas, vilket påverkar värdet av fastigheten. Den byggrätt som detaljplanen ger leder även till att det blir möjligt att belåna fastigheten i högre utsträckning än vad som annars är fallet.

Kommunen är normalt huvudman för allmänna platser. Kommunen har då rätt och skyldighet att lösa in mark för att kunna anordna sådana platser. Planen ger därmed rätt för kommunen att komma åt den mark som behövs för att t.ex. bygga ut gator, vägar och andra platser som ska användas för att tillgodose gemensamma behov. Planen medför även en skyldighet för kommunen att anordna gator och andra allmänna platser i takt med att planen genomförs.

Kommunen kan också ta ut ersättning för kostnaderna för att anlägga gator och andra allmänna platser av fastighetsägarna. Efter genomförandetidens utgång har kommunen dessutom rätt att lösa sådana delar av ett planområde som är avsedda för enskilt bebyggande och som inte blivit bebyggda i huvudsak i enlighet med planen.

Om kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser är det upp till fastighetsägarna att anlägga och förvalta de allmänna platser som behövs.

Med detaljplanen följer även att kraven på bygglov, marklov och rivningslov är mer omfattande än vad som gäller generellt i områden utan detaljplan.

Planen skapar förutsättningar för en rationell lovhantering och ett samordnat genomförande

Detaljplanen innebär att marken har bedömts vara lämplig för det ändamål som bestämts i planen, t.ex. bostäder eller industriverksamhet. Det innebär att vissa frågor inte behöver prövas på nytt i ett bygglov eller ett förhandsbesked. Genom att viktiga frågor klaras ut redan i samband med planarbetet blir lovhanteringen mer rationell

med mindre risk för tvister om vad som utgör en lämplig markanvändning i sena skeden. Byggherren får också ett bättre och säkrare underlag för sin projektering.

Detaljplanen skapar också förutsättningar för ett samordnat genomförande, där gemensamma nyttigheter som vägar, el, vatten och avlopp kan byggas i takt med de nya byggnaderna. Planen förenklar även fastighetsbildningen och bildandet av anläggningar som ska förvaltas gemensamt av fastighetsägarna.

Till detaljplanen kopplas ofta ett exploateringsavtal. I detta reglerar kommunen och byggherren vem som ska ansvara för att anlägga gator, vägar och andra allmänna platser, anordna vattenförsörjning och avlopp och vidta andra åtgärder som är nödvändiga för att genomföra planen.

Nackdelar med detaljplanen

Det tar både tid och resurser i anspråk att ta fram en detaljplan. Om kravet på detaljplan tas bort för vissa situationer försvinner ett formellt beslutsmoment hos kommunen. Det krävs inte heller något samråd om planen och inte heller något arbete för att formulera planbestämmelser. Vidare försvinner möjligheten att överklaga detaljplanen. Sammantaget skapar det förutsättningar för en smidigare och snabbare process.

Eftersom kommunens kapacitet för att ta fram nya detaljplaner är begränsad tenderar mindre planprojekt att få vänta på andra projekt, exempelvis för att kommunen anser att andra projekt bör prioriteras högre. Om det inte behövs någon detaljplan kan kommunens resurser i vissa avseenden läggas på andra angelägna frågor.

I vissa fall drar planarbetet ut på tiden. Personalomsättning hos kommunen kan då leda till att projektet i vissa avseenden behöver göras om, vilket leder till en långsam och ineffektiv process.

Detaljplaner tenderar ofta att bli alltför detaljerade vilket leder till att de åldras snabbt och kan medföra inlåsningseffekter genom att planen inte medger önskad användning eller utformning. Detta trots att den önskade användningen eller utformningen är lämplig sett från allmän och enskild synpunkt.

Den tid som går åt till detaljplaneläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland om-

fattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplaneläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105, s. 151).

De frågor som prövas inom ramen för ett planprojekt tenderar ibland att växa till följd av synpunkter från omgivningen under planprocessen. Det kan leda till att genomförandet av den åtgärd som egentligen föranleder planen kan fördröjas i onödan. Den dialog som krävs med andra intressenter medför att även irrelevanta frågor kan behöva hanteras innan det är möjligt att färdigställa planen.

Även om det ibland går att skapa en smidigare process genom att avstå från detaljplaneläggning finns det anledning att understryka att det ofta finns behov av ett omfattande utredningsarbete för att projektera och genomföra ett större byggprojekt. Det kan exempelvis handla om tekniska, miljömässiga, arkitektoniska och ekonomiska utredningar som behöver tas fram för att klarlägga förutsättningarna för att genomföra projektet. Dessa utredningar behövs oavsett om kommunens prövning sker genom detaljplan och bygglov, eller enbart genom bygglov.

3.5 Detaljplanekravet i några grannländer

Enligt våra direktiv ska vi studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Med anledning av rapporten *Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations* (Världsbanken, 2014, s. 39 f.) ska vi även studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland.

Det framgår inte av våra direktiv att redovisningen ska ske redan till utredningens första delbetänkande. Vi har inlett vårt arbete i denna del och bedömer att det är värdefullt att sätta in våra förslag om detaljplanekravet i ett internationellt sammanhang. En översiktlig bild av hur detaljplanekravet ser ut i våra nordiska grannländer finns därför att läsa i *bilaga 4*. Vi avser att återkomma till hur planeringssystemen som helhet ser ut i de utpekade länderna i nästa betänkande.

4 Våra överväganden om kravet på detaljplan

4.1 Kommittédirektiven anger ramarna för förslagen

Vårt utredningsuppdrag är förenat med vissa krav och begränsningar som anger hur våra förslag ska utformas.

I våra direktiv framhålls följande under rubriken ”Utredningsbehovet” (kommittédirektiven s. 9).

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att [förslaget i] propositionen behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Mot denna bakgrund behöver ett nytt förslag utarbetas som kan ligga till grund för ändrad lagstiftning, både när det gäller bestämmelserna i PBL och de följändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras.

Under rubriken ”Uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan” framhålls följande (s. 14 f.).

Om översiktsplanen delvis görs bindande bör kraven på att förändringar i markanvändningen i vissa fall ska prövas genom detaljplan kunna minskas. Detaljplaner kommer dock att behövas även i framtiden, bl.a. eftersom det kan vara svårt att ta tillräcklig hänsyn till alla förekommande intressen inom översiktsplaneringen. Även behovet av att kommunens arbete med översiktsplaneringen inte ska behöva bli alltför komplext talar för att det är önskvärt att begränsa översiktsplanens detaljeringsgrad. I många utvecklingsprojekt kan det således även i fortsättningen finnas behov av att kunna klarlägga förutsättningarna för byggandet mer i detalj än vad som är ändamålsenligt inom ramen för översiktsplaneringen.

I linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 bör inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen

även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Som framgår av uppdraget ska utredaren ”föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas”. Detta kan jämföras hur direktiven lyder i de delar som vi ska redovisa senare – dvs. uppdraget om en utvecklad översiktsplanering, möjligheten att reglera upplåtelseformer genom en bestämmelse i en detaljplan respektive privat initiativrätt – där det anges att utredaren ska lämna författningsförslag och förslag i övrigt, ”om det finns behov och bedöms lämpligt”. Vår tolkning av uppdraget är därför att vi inte ska ta ställning till *om* det är lämpligt att begränsa kravet på detaljplan, utan *hur* kravet på detaljplan ska begränsas.

Kommittédirektiven anger även vissa riktlinjer för utredningens förslag i fråga om hur kravet ska begränsas:

- Inriktningen ska vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag.
- Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60, dvs. de delar av detaljplanekravet som genomför Seveso III-direktivet, ska gälla även i fortsättningen.

Vi tolkar kommittédirektiven som att våra förslag även bör uppfylla följande kriterier:

- Kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126).
- Utredningens förslag bör tillgodose kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen.

Av direktiven framgår att uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan ska redovisas senast den 20 juni 2017 medan uppdraget om en utvecklad översiktsplanering ska redovisas senast den 15 mars 2018. Samtidigt görs i direktiven en koppling mellan utformningen av översiktsplanen och kravet på detaljplan. Bland annat sägs att kravet på detaljplan bör kunna minskas om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande.

Det har inte varit möjligt att utreda frågan om översiktsplanen kan göras bindande inom ramen för detta delbetänkande och vi uppfattar inte heller att detta skulle ha varit regeringens avsikt. Vi uppfattar inte heller direktiven som att en bindande översiktsplan skulle vara en förutsättning för att vi ska kunna lämna förslag om att begränsa kravet på detaljplan. Däremot konstaterar vi att de angivna tidpunkterna för redovisning innebär att det är svårt att lämna förslag om att begränsa kravet på detaljplan som förutsätter att översiktsplanen utformas på ett annat sätt än vad som gäller i dag.

Vi avser att återkomma till frågan om kopplingen mellan översiktsplanen och räckvidden av detaljplanekravet i nästa delbetänkande.

4.2 EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden begränsar hur kravet på detaljplan kan utformas

Bedömning: Det finns brister i plan- och bygglagen när det gäller genomförandet av MKB-direktivet.

Inledning

Som redovisats i avsnittet EU-rättsliga och internationella krav med relevans för utredningen (avsnitt 3.3) ger medlemskapet i EU och anslutningen till Århuskonventionen vissa förutsättningar för hur svensk rätt kan utformas. Under vårt utredningsarbete har vi konstaterat att det finns brister i hur EU-rätten har genomförts i svensk rätt. Eftersom dessa förutsättningar är centrala för hur detaljplanekravet kan utformas finns det därmed skäl att fördjupa oss i hur dessa krav ser ut.

MKB-direktivet

MKB-direktivet innebär att vissa projekt behöver behövsbedömas – men det finns brister i hur detta har genomförts i plan- och bygglagen

MKB-direktivet innehåller krav på att det ska ske en miljöbedömning av projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För att avgöra om så kan bli fallet ska en behövsbedömning göras enligt direktivet. I PBL finns bestämmelser om att en behövsbedömning ska ske, men bestämmelserna avser enbart översiktsplaner och detaljplaner. För att säkerställa att de projekt som anges i MKB-direktivet alltid blir föremål för behövsbedömning måste kravet även gälla ansökningar om bygglov eller förhandsbesked, om den sökta åtgärden ska vidtas i ett område som inte omfattas av detaljplan. Vi menar att bestämmelser med sådant innehåll saknas i PBL. Bakgrunden till vår uppfattning redovisas i det följande.

Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering, blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges (artikel 2.1). För vissa projekt, som redovisas i bilaga 2 till direktivet, ska medlemsstaterna bestämma om projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, som bl.a. omfattar att en miljökonsekvensbeskrivning ska utarbetas (artikel 4.2). Detta ska bestämmas genom en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten. Bedömningen av om genomförandet av ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller inte – den s.k. behövsbedöm-

ningen – ska göras i förhållande till vissa kriterier som framgår av direktivet.

Eftersom MKB-direktivet i vissa avseenden genomförs genom bestämmelser i PBL är några av de projekt som redovisas i direktivets bilaga 2 av särskilt intresse i detta sammanhang. Det gäller de projekt som anges i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Berörda projekt i MKB-direktivet jämfört med bestämmelserna i PBL och i PBF

Bilaga 2 i MKB-direktivet <i>Projekt</i>	4 kap. 34 § PBL <i>Krav på redovisning i detaljplan</i>	9 kap. PBL, 6 kap. PBF <i>Krav på bygglov</i>
Anläggning av industriområden	Industriändamål	Nybyggnad
Projekt för tätortsbebyggelse, inklusive byggande av shoppingcentrum och parkeringsplatser	Ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse	Nybyggnad Parkeringsplatser utomhus
Skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar	En skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar	Skidbackar med liftar Kabinbanor
Hamnar för fritidsbåtar	En hamn för fritidsbåtar	Småbåtshamnar
Fritidsbyar och hotellkomplex utanför stadsområden och härmed förbundna anläggningar	Ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse	Nybyggnad
Permanent campingplatser	En permanent campingplats	Campingplatser
Temaparker	En nöjespark En djurpark	Nöjesparker Djurparker

De projekt som anges i direktivets bilaga 2 har med vissa justeringar införts i 4 kap. 34 § andra stycket PBL. Det innebär att krav ställs på att planbeskrivningen till en detaljplan ska vara utförligare när det gäller redovisningen av miljökonsekvenser, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för de ändamål som anges i paragrafen.

MKB-direktivets krav på att vissa projekt ska miljöbedömas genomförs bl.a. genom kravet på detaljplan (4 kap. 2 § första stycket PBL), men även genom kravet på bygglov för nybyggnad (9 kap. 2 § PBL). På motsvarande sätt finns krav på bygglov för bl.a. nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, kabinbanor, campingplatser och småbåtshamnar som genomför andra delar av MKB-direktivet (6 kap. 1 § PBF).

I samband med en ansökan om bygglov för en åtgärd, som avser ett område som inte omfattas av detaljplan, prövas bl.a. om åtgärden förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 § (9 kap. 31 § 2 PBL). Om ansökningen avser en ny sammanhållen bebyggelse av visst slag, måste kommunen pröva mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan innan bygglov kan ges (4 kap. 2 § första stycket 1 PBL). På motsvarande sätt krävs en detaljplan om åtgärden avser ett byggnadsverk vars användning får betydande inverkan på omgivningen, förutsatt att byggnadsverket kräver bygglov och inte är ett vindkraftverk eller ett s.k. Attefallshus (4 kap. 2 § första stycket 3 PBL), om inte byggnadsverket kan prövas i samband med prövningen av ansökningen om bygglov. En prövning genom lov förutsätter att användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

De projekt som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet – dvs. sådana projekt som det här är fråga om – ska behovsbedömas i förhållande till de relevanta kriterier som anges i direktivets bilaga 3 (artikel 4 i MKB-direktivet jämförd med artikel 1.4a i ändringsdirektivet). Kravet genomförs genom bestämmelserna i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, MKBF. Här anges i vilka fall som verksamheter och åtgärder som kräver tillstånd enligt miljöbalken ska anses medföra en betydande miljöpåverkan. De kriterier som anges i förordningen är inte direkt tillämpliga vid den bedömning som sker enligt PBL när det gäller om det behövs en detaljplan för sådana projekt som omfattas av MKB-direktivet.

Frågan om det var tillräckligt att pröva en åtgärd genom ett bygglov eller om åtgärden behövde föregås av planläggning prövades i Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 oktober 2016 (mål nr P 6782-15), det s.k. Kolmårdenfallet. Målet avsåg en ansökan om bygglov för uppförande av en berg- och dalbana vid Kolmårdens djur-

park. Byggnadsnämnden hade bedömt att det inte var nödvändigt att pröva markens lämplighet för en berg- och dalbana genom en detaljplan, utan att berg- och dalbanan kunde prövas i samband med ansökan om bygglov. Efter överklagande fann länsstyrelsen att berg- och dalbanan kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan och att åtgärden därmed skulle ha prövats genom en detaljplan. Vid överklagande av länsstyrelsens beslut fann mark- och miljödomstolen att användningen av berg- och dalbanan visserligen skulle få betydande inverkan på omgivningen, men att detaljplanekravet inte kunde göras gällande. Domstolen bedömde att berg- och dalbanan inte skulle medföra en betydande miljöpåverkan och att åtgärden därmed kunde prövas i samband med prövningen av ansökan om lov.

Efter överklagande fann Mark- och miljööverdomstolen, i likhet med mark- och miljödomstolen, att berg- och dalbanan utgjorde ett sådant byggnadsverk vars användning medför en sådan betydande inverkan på omgivningen att den omfattas av detaljplanekravet enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL. Till skillnad från mark- och miljödomstolen menade Mark- och miljööverdomstolen att uppförandet ger upphov till frågor av sådan karaktär och omfattning – bl.a. avseende trafiksituationen och åtgärdens miljöpåverkan – och att de effekter som berg- och dalbanan förväntades få på omgivningen var sådana att den kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan. Prövningen av åtgärden kunde därmed inte göras i samband med ansökan om lov utan föregående detaljplanering.

När det gäller frågan om huruvida berg- och dalbanan kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan hänvisar Mark- och miljööverdomstolen i domen bl.a. till MKB-direktivet:

Av artikel 4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (kodifiering) framgår att det genom granskning från fall till fall får bedömas vilka projekt som ska bli föremål för en mer omfattande bedömning enligt artiklarna 5–10. Emellertid framgår av bilaga II punkten 12 (e) jämfört med punkten 13 (a) bl.a. att förändringar och utvidgningar av temaparker vilka kan få betydande inverkan på miljön omfattas av artikel 4. Av bilaga III framgår vilka kriterier som ska gälla vid den nyssnämnda granskningen. I bilaga III nämns bl.a. att karakteristiska egenskaper i form av störningar ska beaktas. Vidare ska miljöns känslighet i de områden som antas bli påverkade beaktas. Vid denna bedömning ska avseende den naturliga miljöns tålig- het särskilt uppmärksammas kustområden, naturreservat och Natura 2000-områden. Ett lämpligt sätt att erhålla tillräcklig information för att

göra bedömningen kan vara att i tveksamma fall i vart fall påbörja ett detaljplanförfarande.

Kolmårdenfallet visar att det kan vara svårt att avgöra om ett projekt kan medföra en betydande miljöpåverkan. Genom att Mark- och miljööverdomstolen direkt i domen hänvisar till de kriterier som används i bilaga 3 till MKB-direktivet blir det uppenbart att direktivets bestämmelser om behovsbedömning inte har genomförts för de fall när en ansökan om bygglov ska prövas mot kravet på detaljplan. Det kan emellertid noteras att direktivet riktar sig till medlemsstaterna och att detta således inte är direkt tillämpligt inom ramen för en bygglovsprövning.

Ungefär samtidigt som Kolmårdenfallet prövades i Mark- och miljööverdomstolen yttrade sig domstolen över promemorian Miljöbedömningar (Ds 2016:25). Promemorian innehåller bl.a. förslag till nya bestämmelser i 6 kap. miljöbalken i syfte att genomföra det s.k. ändringsdirektivet. I sitt yttrande över promemorian riktar domstolen kritik mot hur MKB-direktivet har genomförts i PBL.

Av 4 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL, följer att kommunen i vissa fall inte i detaljplan behöver pröva ett mark- eller ett vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning. Undantaget gäller vid uppförande av byggnadsverk, om uppförandet kan prövas inom bygglovsprövningen och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se 4 kap. 2 § andra stycket PBL). Detta innebär att kommunen i samband med en bygglovsansökan för uppförande av sådana byggnadsverk måste bedöma frågan om betydande miljöpåverkan och ta ställning till om byggnadsverket kan uppföras utan reglering i detaljplan. En bygglovsansökan kan t.ex. avse en sådan anläggning som avses i 4 kap. 34 § PBL.

Enligt 4 kap. 34 § PBL ska en miljöbedömning göras för vissa typer av anläggningar. Bestämmelsen har tillkommit för att genomföra artikel 4.2 och bilaga II punkt 12 i MKB-direktivet. I artikel 4 finns bestämmelser om hur den s.k. behovsbedömningen ska ske och att myndigheters bedömning ska göras tillgänglig för allmänheten. I PBL saknas bestämmelser som motsvarar kraven i artikel 4. Enligt gällande lagstiftning behöver kommunen varken genomföra en undersökning, hålla samråd eller offentliggöra sin bedömning. Detta innebär att direktivets implementering är otillräcklig. Den föreslagna lagstiftningen borde alltså även ange hur behovsbedömningen enligt 4 kap. 34 § PBL ska ske. Det bör också klargöras hur den nya tidsfristen avseende länsstyrelsens beslut om praktisk miljöbedömning (15 § miljöbedömningsförordningen) ska tillämpas vid detaljplanering enligt 4 kap. 34 § andra stycket PBL.

Vi delar Mark- och miljööverdomstolens kritik om att direktivet inte har genomförts fullt ut när det gäller behovsbedömningen. Vi anser däremot att bristen ligger i hur behovsbedömningen ska göras i samband med en prövning av detaljplanekravet enligt 4 kap. 2 § PBL och inte i hur den ska göras enligt 4 kap. 34 § PBL. Gällande rätt gör det möjligt att ge bygglov för ett projekt som omfattas av MKB-direktivet utan att byggnadsnämnden behöver tillämpa de kriterier som ska ligga till grund för att avgöra huruvida projektet behöver miljöbedömas, vilket inte är förenligt med direktivet (artikel 1.4 a i ändringsdirektivet).

I de fall då kommunen redan har bestämt att ett område ska planläggas kommer direktivet att tillämpas på rätt sätt när det gäller frågan om huruvida genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (eftersom 2 kap. 5 § PBF hänvisar till de kriterier som anges i bilaga 2 till MKBF). Motsvarande bedömning sker dock inte när det är fråga om ansökningar om bygglov och förhandsbesked, vilket vi menar är en brist.

MKB-direktivet innebär att det behöver ske en behovsbedömning för projekt som avser tätortsbebyggelse

De projekt som omfattas av MKB-direktivet har huvudsakligen karaktären av verksamheter och åtgärder med stor påverkan på omgivningen. I många fall kan gränsdragningsproblem uppstå i förhållande till mindre omfattande åtgärder som inte träffas av direktivet och som därmed inte behöver miljöbedömas. MKB-direktivet sätter således gränser för hur kravet på detaljplan kan begränsas, åtminstone så länge kraven i direktivet inte tillgodoses på något annat sätt.

Resonemanget kan illustreras med ”ett projekt för tätortsbebyggelse”, som pekas ut i bilaga 2 till MKB-direktivet (punkten 10 [b]). Att uppföra ett enstaka nytt småhus utgör enligt vår uppfattning inte ett projekt för tätortsbebyggelse på det sätt som avses i MKB-direktivet. Inte heller bör så vara fallet om det handlar om ett begränsat antal småhus som uppförs samtidigt. Är det frågan om fler småhus än så kan projektet däremot utgöra tätortsbebyggelse på det sätt som avses i direktivet, vilket medför att det behöver ske en behovsbedömning för att klargöra om genomförandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om behovsbedömningen visar att så är fallet behövs även en miljöbedömning enligt kraven i MKB-direktivet.

Eftersom många åtgärder som prövas enligt PBL kan sägas utgöra ”projekt för tätortsbebyggelse” finns anledning att här referera en rapport från EU-kommissionen¹, där kommissionen har gjort vissa uttalanden om hur detta uttryck bör förstås.

In interpreting the scope of Annex II(10)(b), the ‘wide scope and broad purpose’ of the EIA Directive should be born in mind. Consideration should also be given to the general objective of the Directive as expressed in Article 2(1), i.e. that *‘projects likely to have significant effects on the environment by virtue, inter alia, of their nature, size or location are made subject to [...] an assessment with regard to their effects’*. Finally, it should be noted that ‘urban development projects’ are also listed under the wide ‘Infrastructure projects’ heading.

The ruling of the European Court of Justice in case C-332/04, *Commission v Spain*, should also be taken into account. In that case, the Court concluded that a project for a cinema complex to be constructed in an urban area fell under Annex II, point 10(b).

On the basis of these considerations, it would be advisable to interpret the scope of this project category as follows:

1. Projects with similar characteristics to car parks and shopping centres should be considered to fall in Annex II(10)(b). This could be the case of bus garages for example, which are not explicitly mentioned in the EIA Directive, but have similar characteristics to car parks.

2. Construction projects such as housing developments, hospitals, universities, sports stadia, cinemas and theatres should also be assumed to fall within this category. The underlying principle is that all these project categories are of an urban nature and that they may cause similar types of environmental impacts².

3. Projects to which the terms ‘urban’ and ‘infrastructure’ can relate, such as the construction of sewerage and water supply networks, should also be included in this category.

[...]

In relation to project location, the 5 Years Report³ points out that ‘based upon the broad interpretation of the Directive required by the [European Court of Justice], an urban development project should be seen as a project that is urban in nature regardless of its location’. This general criterion should be taken into account for projects located

¹ EU-kommissionen, Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive, rapport 2008-022.

² Including noise and traffic-related disruption during the construction phase, traffic generation during the operational phase, land take, impairment of soil function due to sealing and visual impact.

³ EU-kommissionen, ‘5 Years Report’ of 2003 on the application and effectiveness of the EIA Directive, COM(2003) 334 final.

outside urban areas, which should therefore be deemed to fall within Annex II(10)(b).

Sammanfattningsvis anser EU-kommissionen att uttrycket ska tolkas brett och att även projekt som lokaliseras utanför ”urbana områden” omfattas av uttrycket projekt för tätortsbebyggelse. Uttrycket får således förstås som att även projekt för sammanhållen bebyggelse som lokaliseras utanför tätorter omfattas av kraven i direktivet⁴.

Medlemsstaterna kan besluta att tillämpa såväl en granskning från fall till fall som gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten när det gäller frågan om ett projekt bör omfattas av en miljökonsekvensbedömning (vanligtvis benämnt miljöbedömning enligt svensk terminologi). När det gäller de ärenden som prövas enligt PBL gäller att prövningen sker från fall till fall. Vid en granskning från fall till fall ska vissa urvalskriterier i direktivets bilaga 3 beaktas. Dessa kriterier anger att hänsyn ska tas till bl.a. projektens karakteristiska egenskaper, projektens lokalisering och de potentiella effekternas typ och karakteristiska egenskaper. Vi återkommer till dessa kriterier i avsnitt 4.6.4.

Vi konstaterar att förändringar av kravet på detaljplan behöver utformas med hänsyn till kraven i MKB-direktivet. Vi ser även ett behov av att samordna den terminologi som används i PBL respektive PBF med den som används i MKB-direktivet. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.7.

Övrigt

MKB-direktivet, SMB-direktivet, Sevesodirektivet och Århuskonventionen innehåller flera andra krav som behöver beaktas när förändringar i PBL diskuteras. Det skulle föra för långt att redovisa samtliga förutsättningar i detta sammanhang, men de krav som redovisats ovan får stå som exempel på att reglerna i PBL behöver utformas med hänsyn till de krav som följer av medlemskapet i EU och Sveriges internationella åtaganden i övrigt.

⁴ En tätort ska enligt den svenska definitionen bl.a. omfatta minst 200 invånare, jfr avsnitt 5.5.3.

4.3 Förslaget att begränsa detaljplanekravet i propositionen En enklare planprocess tillgodoser inte kraven i EU-rätten

Bedömning: Förslaget att begränsa kravet på detaljplan i propositionen En enklare planprocess är inte förenligt med kraven i MKB-direktivet och Århuskonventionen.

Enligt kommittédirektiven ska utredaren bl.a. analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen. Eftersom kommittédirektiven får förstås som att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126)⁵ finns således anledning att belysa det tidigare förslaget utifrån ett EU-rättsligt perspektiv.

Som framgår av den följande redovisningen anser vi att det finns flera skäl som talar för att det tidigare förslaget inte är förenligt med kraven i EU-rätten respektive kraven i Århuskonventionen.

Det tidigare förslaget är inte förenligt med kraven i MKB-direktivet

Som framgått ovan (avsnitt 4.2) följer det av MKB-direktivet att det ska ske en bedömning av huruvida ett projekt för tätortsbebyggelse ska miljöbedömas. Vidare ankommer det på medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd⁶ och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges (artikel 4).

I gällande rätt krävs en detaljplan för bl.a.

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen (4 kap. 2 § första stycket 1), och

⁵ Förslaget presenteras i avsnitt 3.2.2.

⁶ Ett tillstånd definieras i MKB-direktivet som den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet (artikel 1).

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang (4 kap. 2 § första stycket 2).

Dessa krav får anses utgöra ett led i genomförandet av MKB-direktivets krav i fråga om projekt som avser tätortsbebyggelse.

Enligt förslaget i propositionen skulle kraven på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse (punkt 1 ovan) och en bebyggelse som ska förändras eller bevaras (punkt 2) ersättas av ett krav på detaljplan som endast omfattar åtgärder som kräver bygglov, om användningen av ett byggnadsverk kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. I propositionen görs bedömningen att förslaget är förenligt med EU-rätten. I bedömningen redovisas i praktiken emellertid endast hur förslaget förhåller sig till kraven i Seveso II-direktivet (prop. 2013/14:126 s. 283). Någon analys av hur förslaget förhåller sig till kraven i MKB-direktivet respektive SMB-direktivet redovisas varken i propositionen eller i den utredning som föregick propositionen (SOU 2013:34).

Vi bedömer att den föreslagna regleringen inte är tillräcklig för att tillgodose kraven i MKB-direktivet. Ett projekt för tätortsbebyggelse innebär inte nödvändigtvis att *användningen* av ett eller flera av de enskilda byggnadsverk som ingår i bebyggelsen kommer att medföra en betydande miljöpåverkan. Ett projekt som avser ett större antal bostäder medför vanligtvis enbart en begränsad omgivningspåverkan, och främst då i form av miljöeffekter som trafikrörelser, uppkomst av avfall och avlopp eller föroreningar från värmeanläggningar m.m. MKB-direktivet ställer emellertid även krav på att miljöns känslighet måste beaktas, t.ex. den naturliga miljöns tålighet. Betydande miljöpåverkan kan även uppkomma till följd av risken för allvarliga olyckor eller risker för människors hälsa, dvs. hur det avsedda projektet förhåller sig till förutsättningarna på platsen. Direktivet tar således inte bara sikte på vilka miljöeffekter som ”driften” av den tilltänkta bebyggelsen medför på omgivningen i sig, utan även på förutsättningarna på platsen och hur de människor som kommer att använda eller bo i bebyggelsen kommer att påverkas av dessa förutsättningar. Redan på den punkten kan konstateras att kraven i MKB-direktivet inte tillgodoses genom den föreslagna regleringen. Vi utvecklar våra överväganden och förslag kring denna fråga i avsnitt 4.6.5.

Som redovisats i avsnitt 4.2 innehåller MKB-direktivet krav på att behovsbedömningen ska göras i förhållande till vissa kriterier för att avgöra huruvida en miljöbedömning ska göras eller inte. Denna koppling saknas i propositionen, på samma sätt som den saknas i dag i PBL. Inte heller i detta avseende tillgodoses alltså kraven i MKB-direktivet genom den föreslagna regleringen.

Det tidigare förslaget är inte förenligt med kraven i Århuskonventionen

Förslaget i propositionen (2013/14:126) innebär att kravet på detaljplan enligt huvudregeln skulle begränsas till åtgärder som omfattar en åtgärd som kräver bygglov, om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, respektive vissa åtgärder som avser eller berör en s.k. Sevesoverksamhet. Trots detta skulle det inte krävas någon detaljplan för ett byggnadsverk vars användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande (enligt 3 kap. 16 § PBL) och länsstyrelsens sammanfattande redogörelse (enligt 3 kap. 28 § PBL).

Vi anser att den föreslagna ordningen inte är förenlig med kraven i Århuskonventionen, på följande grunder.

- Sådana icke-statliga organisationer som främjar miljöskydd, och som enligt artikel 2 i konventionen ska anses utgöra en del av den berörda allmänheten, har inte rätt att överklaga kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan, vilket krävs enligt artikel 9.2.
- Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan får enbart överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), vilket inte är förenligt med kraven att den berörda allmänheten ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 prövad av domstol.

Den första strecksatsen handlar om att berörda miljöorganisationer ska ha rätt att kunna klaga på sådana beslut som innebär att vissa miljöstörande verksamheter tillåts. Kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan får enbart överklagas enligt den ordning som föreskrivs i 10 kap. kommunallagen (jfr 13 kap. 1 § PBL). Sådana beslut får

enbart överklagas av medlemmar av kommunen (10 kap. 1 § kommunallagen). Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunal-skatt där (1 kap. 4 § första stycket kommunallagen). Det innebär att berörda miljöorganisationer inte har rätt att överklaga kommunfullmäktiges beslut att anta en översiktsplan.

Kommunfullmäktiges beslut att anta en översiktsplan innebär visserligen inte ett slutgiltigt ställningstagande för att tillåta ett sådant byggnadsverk vars användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som förslaget är utformat skulle berörda miljöorganisationer emellertid inte ges någon ytterligare möjlighet att komma till tals.

Inom ramen för detaljplaneprocessen har allmänheten möjlighet att komma till tals, bl.a. genom att allmänheten informeras om planprocessen genom kungörelser och information på kommunens webbplats (5 kap. 11 a, 18 och 19 §§ PBL). Inom ramen för bygglovsprocessen underrättas en väsentligt snävare krets. I fråga om ansökningar om lov, som avser en åtgärd som ska utföras i ett område som inte omfattas av en detaljplan, behöver byggnadsnämnden enbart underrätta de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt vissa hyresgästorganisationer (9 kap. 25 § PBL). Det finns med andra ord inget krav på att byggnadsnämnden ska underrätta de miljöorganisationer som berörs inom ramen för bygglovsprocessen.

Genom att berörda miljöorganisationer inte har rätt att överklaga kommunfullmäktiges beslut om en översiktsplan strider den föreslagna ordningen mot artikel 9.2, eftersom berörda miljöorganisationer utestängs från möjligheten att klaga på sådana miljöbeslut som avses i konventionen. Den föreslagna ordningen får även anses strida mot artikel 6.4, som anger att parterna till konventionen ska sörja för att allmänhetens deltagande sker på ett tidigt stadium, när alla alternativ är möjliga och allmänheten kan delta på ett meningsfullt sätt.

Styrkan i denna invändning kan i och för sig ifrågasättas. Vi bedömer att det sannolikt kan vara möjligt att utvidga talerätten så att även berörda miljöorganisationer ges möjlighet att överklaga kommunfullmäktiges beslut att anta en översiktsplan, med reservation för att vi inte har utrett denna fråga närmare.

Däremot tror vi att det är väsentligt svårare att hantera den andra strecksatsen, dvs. att kommunfullmäktiges beslut om översikts-

plan enbart får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning. Konventionen anger att berörda miljöorganisationer ska ha rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 prövad av domstol (artikel 9.2).

Den prövning som sker inom ramen för laglighetsprövningen är begränsad till att bl.a. avse om beslutet har tillkommit i laga ordning (10 kap. 8 § kommunallagen). Domstolen får inte heller sätta något annat beslut i det överklagade beslutets ställe. Laglighetsprövningen leder således inte till någon prövning av beslutets materiella innehåll, på det sätt som avses i konventionen.

Att en domstol skulle ges möjlighet att gå in och pröva att det materiella innehållet i en översiktsplan är lämpligt utformat skulle innebära att långtgående ingrepp i den kommunala självstyrelsen. En sådan ordning skulle även få långtgående följder för översiktsplanens funktion som ”policydokument” för kommunens långsiktiga utveckling. En sådan ändring skulle medföra konsekvenser som är svåra att överblicka i nuläget. Vi bedömer preliminärt att det varken är möjligt eller lämpligt att åstadkomma en sådan ordning.

Sammanfattningsvis bedömer vi att den ordning som föreslås i propositionen inte är förenlig med kraven i Århuskonventionen.

Vi ser dock inga större problem med slutsatsen att den ordning som föreslås i propositionen inte uppfyller kraven i Århuskonventionen. Förslaget att det inte ska behövas en detaljplan för en bygglövspliktig åtgärd, om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, bygger på tanken att kommunen redan under arbetet med en översiktsplan ska kunna ta fram en miljökonsekvensbeskrivning för den avsedda åtgärden som tillgodoser kraven i MKB-direktivet. En fullständig miljöbedömning av en sådan åtgärd förutsätter ett omfattande underlag. Vi menar att det inte är realistiskt att tro att en kommun skulle vilja lägga ner så mycket arbete på att miljöbedöma en miljöfarlig verksamhet inom ramen för översiktsplaneringen på det sätt som förslaget förutsätter, inte minst eftersom det ofta är förenat med betydande kostnader att ta fram det underlag som krävs för miljöbedömningen. Vi gör således bedömningen att förslaget i propositionen till ändring av 4 kap. 2 § andra stycket PBL kan utgå, utan några större olägenheter för kommunerna eller någon annan.

Förslaget behöver bearbetas om regleringen ska vara förenlig med EU-rätten

Som framgått av redogörelsen ovan är varken förslaget i propositionen En enklare planprocess eller den nu gällande regleringen förenliga med kraven i EU-rätten. Mot denna bakgrund finns således skäl att överväga hur ett utvecklat förslag till detaljplan skulle kunna utformas, vilket vi gör i följande avsnitt.

4.4 Våra utgångspunkter för hur kravet på detaljplan kan reformeras

Bedömning: Kommunen behöver ett instrument för att samordna och lösa de frågor som uppstår i ett komplext byggprojekt. Detaljplanen bör vara huvudregeln, men kommunen behöver ha reella möjligheter för att släppa på kravet på detaljplan i de fall projektet kan genomföras utan detaljplan.

De projekt som omfattas av MKB-direktivet bör miljöbedömas inom ramen för plan- och bygglagen även i fortsättningen. Miljöbedömningen bör även i fortsättningen vara kopplad till detaljplanen och inte till bygglovet.

Det är inte möjligt att redan nu koppla en begränsning av kravet på detaljplan till en utvecklad översiktsplan.

Det finns inget behov av att förändra detaljplanekravet i de delar som genomför Seveso III-direktivet.

Kommunen behöver ett verktyg för att lösa de frågor som uppstår i ett komplext byggprojekt

I ett större byggprojekt är det ofta många frågor som behöver samordnas. Inte sällan har berörda intressenter – däribland fastighetsägaren, grannar, allmänheten och olika myndigheter – olika uppfattningar om hur mark och vatten bör användas och hur ny bebyggelse kan utformas med hänsyn till andra förekommande intressen. En förändring i markanvändningen ger även upphov till en lång rad frågor av teknisk karaktär som behöver hanteras för ett rationellt genomförande. Det handlar bl.a. om de geotekniska och

miljömässiga förutsättningarna och om frågor som avser vatten och avlopp, dagvatten, trafikförsörjning, snöröjning, värme och kyla, el och avfall, bara för att nämna några av alla de aspekter som behöver behandlas. Ofta medför ett omfattande byggprojekt även konsekvenser för andra verksamheter utanför det direkt berörda området, t.ex. barnomsorg, skolor och kollektivtrafik, som leder till ytterligare frågor som behöver lösas för att projektet ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt. Detaljplaneprocessen bidrar till att synliggöra och visa på hur sådana frågor kan och bör lösas.

I den bostadspolitiska debatten utmålas ofta detaljplanen som ett påtagligt hinder i arbetet med att tillgodose behovet av nya bostäder, bl.a. eftersom planläggning tar tid och kostar pengar. Även de omfattande möjligheterna till överklagande lyfts ofta fram som ett argument mot detaljplanen. Riksdagen har nyligen behandlat motioner som i några fall kan uppfattas som att motionärerna anser att detaljplanen helt bör avskaffas som planinstrument⁷. Riksdagen har emellertid den 26 april 2017 beslutat att avslå motionerna, bl.a. med hänvisning till Översiktsplaneutredningens arbete med att se över detaljplanekravet (bet. 2016/17:CU15 s. 27, rskr. 2016/17:234).

Flertalet av dem som vi har samrått med under vårt utredningsarbete ställer sig frågande till att detaljplanen utgör det problem som den ofta utmålas som i den bostadspolitiska debatten. Tvärtom anses detaljplanen ofta vara ett lämpligt verktyg för att lösa de frågor som behöver hanteras inom ett stadsbyggnadsprojekt. En detaljplan skapar även trygghet i projekteringen för byggherren och skapar förutsättningar för att fastigheten ska kunna belånas. Behovet av att lösa uppkomna sakfrågor i samband med bebyggelseutvecklingen försvinner inte i och med att detaljplanen tas bort som instrument. Däremot kommer kommunen att behöva hitta nya sätt för att lösa de frågor som behöver hanteras i samband med ett omfattande byggprojekt.

⁷ Jan Björklund m.fl. (L) begär i partimotion 2016/17:3192 yrkande 19 ett tillkännagivande om att en ordning med fördjupade översiktsplaner ska utvecklas för att kunna ersätta detaljplaner. Samma yrkande framställs i kommittémotion 2015/16:2702 av Ewa Thalén Finné m.fl. (M) yrkande 14. I partimotion 2016/17:3378 av Anna Kinberg Batra m.fl. (M) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att översiktsplaneringen ska stärkas och detaljplanekravet avskaffas. Liknande yrkanden framställs i motionerna 2015/16:2019 av Markus Wiechel (SD) yrkande 4, 2015/16:2989 av Daniel Bäckström och Anders Åkesson (båda C) yrkande 2, 2016/17:2413 av Markus Wiechel (SD) yrkande 3 samt 2016/17:2602 av Anders Åkesson och Daniel Bäckström (båda C) yrkande 2.

Vi delar uppfattningen att bilden av att detaljplanen utgör ett problem är förenklad. Likafullt anser vi att det finns flera problem som kan kopplas till hur detaljplaneringen fungerar i dag. Problemen handlar dock snarare om att detaljplanen måste hantera många komplexa och svårlösta sakfrågor samtidigt, snarare än att problemen är kopplade till detaljplanen som instrument.

Listan över komplexa sakfrågor som behöver hanteras i samband med bebyggelseutveckling är omfattande. Som exempel på sådana sakfrågor kan nämnas att det finns svårigheter med hur olika slag av risker och miljökvalitetsnormer ska hanteras, hur artskyddsfrågor ska bedömas och att det finns brister i de regelverk som styr hur dagvatten kan hanteras. Dessa problem är dock endast indirekt kopplade till detaljplanen som instrument. Lösningen ligger därmed inte i att ta bort detaljplanen, utan i att skapa förutsättningar för att hantera de aktuella sakfrågorna på ett rationellt sätt. I flera fall handlar det då om att ändringar även kan behövas i annan lagstiftning, som påverkar förutsättningarna för planläggning enligt PBL. Vi avser att återkomma till dessa principfrågor i vårt nästa delbetänkande.

Vi delar även uppfattningen att de problem som i dag förknippas med detaljplaneringen inte kommer att försvinna om kravet på detaljplan begränsas eller om detaljplanen som instrument skulle tas bort helt. Tvärtom ser vi en risk för att det kan uppstå betydande hinder för byggandet – och därmed för möjligheten att tillgodose behovet av bostäder – om kommunen inte längre kan hantera de sakfrågor som behöver hanteras i ett omfattande byggprojekt på ett ändamålsenligt sätt.

Våra kommittédirektiv omfattar inte uppdraget att hitta alternativ till detaljplanen för att göra det möjligt att hantera de komplexa frågor som ofta uppstår inom ramen för ett omfattande byggprojekt. Våra förslag bygger därför på att detaljplanen även i fortsättningen kommer att vara kommunernas primära verktyg för att hantera dessa frågor.

Detaljplanen bör vara huvudregeln ...

Förslaget om ett begränsat krav på detaljplan i propositionen En enklare planprocess utgår från tanken att lagstiftarens krav på detaljplan ska begränsas, men att kommunen ska kunna ställa krav på detaljplan i lika stor utsträckning som i dag (eller rättare sagt i samma utsträckning som gällde vid den tidpunkt då propositionen beslutades). Lagstiftarens krav på detaljplan skulle således begränsas och kommunen skulle i stället få argumentera för varför ett visst byggprojekt behöver föregås av planläggning.

Under vårt utredningsarbete har det blivit tydligt att kommunerna sannolikt inte kommer att använda sig av möjligheten att tillåta ny bebyggelse utan detaljplan särskilt ofta, även om kommunerna skulle få en sådan möjlighet. Denna bild bygger bl.a. på remissvaren över departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31) och de kontakter vi har haft med kommunala företrädare. Det bottnar i att flertalet kommuner inte tror sig kunna lösa alla de frågor som behöver lösas i ett större byggprojekt utan den samordning som i dag sker inom ramen för detaljplanen. Förutsatt att denna bild är korrekt kan det tänkas bli relativt vanligt att kommunen kommer att säga nej till ansökningar om bygglov med hänvisning till att den sökta åtgärden behöver föregås av planläggning, även om kommunen skulle ges större möjlighet att välja om det behövs en detaljplan eller inte.

Vi bedömer att det inte kommer att främja effektiviteten i byggsektorn om kommunen kommer att neka fler bygglovsansökningar. En begränsning av detaljplanekravet bör visserligen leda till att fler projekt kan genomföras utan föregående planläggning, vilket i vissa fall bör kunna leda till snabbare och effektivare processer. Risken för att denna vinst äts upp av långsammare processer i andra fall, till följd av att bygglov nekas med hänvisning till att en sökt åtgärd behöver prövas genom en detaljplan, bör dock inte underskattas. Det är emellertid inte möjligt att inom ramen för detta betänkande bedöma hur stor nyttan med en sådan ordning kan antas vara.

Vi anser att lagstiftaren som huvudregel bör ställa krav på att mera omfattande byggprojekt ska utredas och beredas på ett sätt som ger förutsättningar för att kommunens beslut grundar sig på ett underlag av god kvalitet, dvs. genom detaljplaneläggning. Endast om projektet kan få en allsidig prövning utifrån ett begränsat underlag

bör det vara möjligt att avvika från denna huvudregel. Eller annorlunda uttryckt: Det är inte lämpligt att kommunen ska behöva argumentera för varför det är nödvändigt att tänka igenom förutsättningarna för ett mera omfattande byggprojekt. Alternativet att pröva projektet endast genom ett förhandsbesked eller ett bygglov bör således utgöra ett aktivt val, snarare än en huvudregel.

Vi uppfattar att våra direktiv syftar till att förenkla och effektivisera plan- och byggprocessen. Vi avser att i det följande föreslå åtgärder som vidgar och förtydligar möjligheterna att bygga utan detaljplan, men där kravet på detaljplan även i fortsättningen kommer att säkerställa att byggprojekt av större omfattning bereds och kan genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

... men kommunen behöver ha reella möjligheter för att släppa på kravet på detaljplan i de fall projektet kan genomföras utan plan

Det kan naturligtvis finnas en risk med ett relativt omfattande krav på detaljplan även i fortsättningen. Om kommunen inte måste tänka efter i varje enskilt fall, kan det tänkas att kommunen kommer att ställa krav på detaljplan av "slentrian" även i fortsättningen – och att man fortsätter att göra på samma sätt som man alltid har gjort i kommunen, även i de fall då det inte finns något behov av en detaljplan. Vi tror dock att den risken är begränsad. Att kommunen ställer krav på planläggning hänger sannolikt samman med att kommunen bedömer att det finns ett reellt behov av planen.

En omständighet som kan ha betydelse för kommunens hantering av ett enskilt byggprojekt är hur kommunen tolkar kravet på detaljplan. Dagens krav på "ny sammanhållen bebyggelse" gäller enbart *ny* sammanhållen bebyggelse. Många kommuner synes emellertid uppfatta kravet på detaljplan som att kravet omfattar *all* sammanhållen bebyggelse. Vi ser därför att det finns ett behov av att klargöra förutsättningarna för att möjliggöra förändringar i en befintlig bebyggelse genom att upphäva en inaktuell detaljplan.

Om kommunen bedömer att det inte finns reella möjligheter att genomföra ett projekt utan detaljplan är det inte sannolikt att ett reformerat krav på detaljplan kommer att få något genomslag i praktiken, oavsett om reformen innebär att kommunen ges en betydande valfrihet. En väsentlig förutsättning för ändrad tillämpning bör vara att regelverket utformas så att kommunen kan känna sig trygg med

att det går att genomföra ett komplext byggprojekt utan en detaljplan, utan att vare sig äventyra kvaliteten i den färdiga bebyggelsemiljön eller förutsättningarna för en långsiktigt hållbar bebyggelseutveckling. I dessa avseenden bör det ha stor betydelse för kommunens val att regelverket är ändamålsenligt utformat för att säkerställa att krav eller lättnader enligt annan lagstiftning är anpassade till att ”ny sammanhållen bebyggelse” inte alltid kommer att omfattas av en detaljplan. Vi återkommer i avsnitt 5.6 till frågan om hur angränsande lagstiftning bör utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Kommunerna använder inte de möjligheter som plan- och bygglagen ger för att pröva en ny sammanhållen bebyggelse utan detaljplan

Gällande rätt utgår från tanken att en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska förändras (eller bevaras) *i princip* alltid ska prövas genom en detaljplan. När det handlar om enstaka byggnadsverk med en betydande inverkan på omgivningen, eller som ska förläggas i områden där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggande, finns en möjlighet att trots kravet på detaljplan i stället pröva byggnadsverket i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked (4 kap. 2 § andra stycket PBL). Undantagsbestämmelsen i andra stycket gäller däremot inte fall när det är frågan om en ny sammanhållen bebyggelse (4 kap. 2 § först stycket punkt 1) eller en bebyggelse som ska förändras eller bevaras (punkt 2).

Kravet på planläggning för en ny sammanhållen bebyggelse respektive en bebyggelse som ska förändras eller bevaras är dock inte strikt, vilket framgår av de rekvisit (villkor) som är kopplade till punkterna 1 och 2. Kravet på planläggning för en ny sammanhållen bebyggelse gäller enligt punkten 1 *om* det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen. På motsvarande sätt gäller kravet på planläggning för en bebyggelse som ska förändras eller bevaras enligt punkten 2 *om* regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Utredningstiden har inte gett oss förutsättningar för att göra en heltäckande undersökning av hur detaljplanekravet tillämpas i praktiken. Vårt utredningsarbete tillsammans med våra tidigare erfarenheter av hur PBL tillämpas ger oss dock starkt stöd för påståendet att kommunerna i stort sett alltid gör en detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse. Så är vanligtvis även fallet när det är fråga om en bebyg-

gelse som ska *förändras*, åtminstone i de fall där förändringen inte enbart är av begränsad omfattning. Förmodligen hänger detta samman med att det i dessa situationer ofta finns ett starkt kommunalt intresse av att långsiktigt reglera hur bebyggelsen ska få utvecklas.

När det är fråga om en bebyggelse som bör *bevaras* uppfattar vi att kommunerna i allmänhet har en mer flexibel inställning till detaljplanekravet. Frågan om en detaljplan behöver upprättas för en bebyggelse som bör bevaras uppkommer ofta i anslutning till mindre byggprojekt, där det varken finns intresse eller ekonomiska förutsättningar för att upprätta en detaljplan, vare sig från kommunens eller från byggherrens sida.

Som vi tidigare har redogjort för bör planläggning vara huvudregeln när det handlar om en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska *förändras*. Undantag finns dock, i synnerhet när det är frågan om mindre kompletteringar eller förändringar inom eller i anslutning till befintlig sammanhållen bebyggelse.

Vi menar att kommunerna sällan tar tillvara det utrymme som nuvarande reglering faktiskt ger för att i vissa fall kunna tillåta en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska *förändras* utan föregående planläggning. Anledningen till att kommunerna inte tar tillvara detta utrymme har sannolikt flera orsaker, till exempel:

- Den lagtekniska konstruktionen ger intryck av att en ny sammanhållen bebyggelse inte kan prövas i samband med en ansökan om lov eller förhandsbesked.
- Förarbetena understryker behovet av planläggning, snarare än möjligheterna att pröva en åtgärd genom bygglov eller förhandsbesked.
- Annan lagstiftning är utformad på ett sätt som förutsätter att sammanhållen bebyggelse ska omfattas av detaljplan. Även kraven på bygglov m.m. enligt PBL gör skillnad på områden med detaljplan respektive annan bebyggelse.
- Befintlig sammanhållen bebyggelse omfattas vanligtvis redan av en detaljplan och en förändring av bebyggelsen förutsätter då att den befintliga planen ändras eller upphävs. Det faller sig då ofta naturligt att ändra detaljplanen eftersom det ändå krävs en planprocess för att upphäva den gällande planen. Det kan även fin-

nas bristande kunskap hos kommunen om förutsättningarna för att upphäva en detaljplan.

- Även när det är fråga om en ny sammanhållen bebyggelse i anslutning till ett befintligt område som omfattas av detaljplan faller det sig ofta naturligt att fortsätta med en detaljplan, eftersom ”man brukar göra så”.
- Likabehandlingsprincipen kan uppfattas som att kommunen bör planlägga för en ny sammanhållen bebyggelse, eftersom den befintliga bebyggelsen redan är planlagd.
- Många genomförandefrågor kopplas till detaljplanen, t.ex. ett exploateringsavtal eller ett markanvisningsavtal.
- Det finns förväntningar från statliga myndigheter – bl.a. från länsstyrelsen – på att ny sammanhållen bebyggelse ska planläggas. Även allmänheten kan ha sådana förväntningar.

Våra förslag ska vara förenliga med kraven i EU-rätten och konventioner som Sverige har ratificerat

Det framgår inte uttryckligen av kommittédirektiven att våra förslag ska vara förenliga med kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen. Det får dock anses vara en självklarhet att de förslag som vi lägger fram ska vara utformade med hänsyn till de krav som följer av EU-rätten och Sveriges internationella överenskommelser. Vi avser därför att utforma våra förslag så att dessa är förenliga med kraven i EU-rätten och konventioner som Sverige har ratificerat, även om det kan leda till att de förslag som vi presenterar inte medför fullt så stora förenklingar som efterfrågas i direktiven.

De projekt som omfattas av MKB-direktivet bör miljöbedömas inom ramen för plan- och bygglagen även i fortsättningen

Omständigheten att SMB- och MKB-direktiven i vissa avseenden överlappar varandra leder ibland till samordningsproblem, eftersom ett projekt kan behöva miljöbedömas enligt båda direktiven utifrån delvis olika kriterier. Detta gäller om genomförandet av detaljplanen

kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för något av de ändamål som avses i 4 kap. 34 § andra stycket PBL, dvs. sådana verksamheter och åtgärder som hänger samman med kraven i MKB-direktivet:

- Industriändamål
- Ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse
- En skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar
- En hamn för fritidsbåtar
- Ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse
- En permanent campingplats
- En nöjespark
- En djurpark
- En spårväg
- En tunnelbana.

Under beredningen av det lagstiftningsärende som ledde fram till att projektkatalogen i 4 kap. 34 § andra stycket infördes i motsvarande bestämmelse i ÄPBL (efter förslag i prop. 2004/05:59) framfördes kritik mot att införa krav på miljöbedömningar enligt MKB-direktivet i PBL-systemet. Bland annat ansågs miljöbedömningar för verksamheter och åtgärder enligt MKB-direktivet ha en annan innebörd än den miljöbedömning som ska ske för planer och program enligt SMB-direktivet.

I yttranden över flera senare remisser har bl.a. Boverket återkommande framfört kritik mot den nuvarande regleringen och menat att det bör finnas andra sätt att tillgodose kraven i MKB-direktivet än genom att genomföra direktivet i PBL. Det har dock inte lett till förslag till ändrad lagstiftning från regeringens sida.

Det finns inget i våra kommittédirektiv som ger anledning att tro att regeringen är beredd att ompröva ställningstagandet att MKB-direktivet i dessa avseenden ska genomföras i PBL. Såvitt känt har det inte heller framkommit något lämpligt alternativ till att genomföra dessa delar av MKB-direktivet genom bestämmelser i PBL. Av den

anledningen kommer våra förslag att bygga på antagandet att lagstiftaren anser att dessa delar av MKB-direktivet ska genomföras genom PBL även i fortsättningen.

Det är inte möjligt att redan nu koppla en begränsning av kravet på detaljplan till en utvecklad översiktsplan

I propositionen En enklare planprocess föreslogs att åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan inte skulle kräva en detaljplan om åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan, om åtgärden är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande respektive länsstyrelsens sammanfattande redogörelse. Detta förslag förutsätter enligt vår bedömning ändringar i översiktsplanen som planinstitut. Som vi har redovisat i avsnitt 4.3 är den ordning som föreslogs i propositionen inte förenlig med Århuskonventionen. I föregående avsnitt har vi även bedömt att det inte är särskilt troligt att kommunen kommer att vilja göra en fullständig miljöbedömning inom ramen för översiktsplaneringen av en sådan åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Mot den bakgrunden innehåller vårt betänkande inte något förslag med denna inriktning.

Vi har tidigare även konstaterat att det saknas förutsättningar för att redan i detta delbetänkande överväga ändringar i översiktsplanen (avsnitt 4.1). Frågan om hur översiktsplanen bör utformas – och om detta bör få betydelse för kravet på detaljplan – återkommer vi till i vårt nästa delbetänkande.

Miljöbedömningen bör även i fortsättningen vara kopplad till detaljplanen och inte till bygglovet

Processen att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning är förhållandevis omfattande, oavsett om det gäller en MKB för en plan eller ett program enligt SMB-direktivet eller för en verksamhet eller en åtgärd enligt MKB-direktivet. Bland annat ställs krav på ett omfattande underlag som ska vara föremål för samråd under tillräcklig tid.

Bygglovsprövningen är utformad för att möjliggöra ett relativt snabbt förfarande. I detta syfte finns bl.a. krav på att byggnadsnämnden ska handlägga ärenden om lov skyndsamt och att näm-

den normalt ska meddela sitt beslut inom tio veckor från det att den fullständiga ansökningskommissionen kom in till nämnden (9 kap. 27 § PBL).

Vi bedömer att det saknas förutsättningar och motiv för att möjliggöra en fullständig miljöbedömning inom ramen för bygglovsprocessen. I de fall som EU-rätten innehåller krav på att en miljöbedömning ska göras bör denna även i fortsättningen vara kopplad till planprocessen och inte till bygglovet.

Även om miljöbedömningen bör vara kopplad till planprocessen kommer byggnadsnämnden också i fortsättningen att behöva bedöma om en åtgärd, som ska vidtas utanför detaljplanelagt område, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (jfr nuvarande 4 kap. 2 § andra stycket PBL).

Det finns inget behov av att förändra detaljplanekravet i de delar som genomför Seveso III-direktivet

Kommittédirektiven anger att utgångspunkten för utredningen ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60, dvs. de delar av detaljplanekravet som genomför Seveso III-direktivet, ska gälla även i fortsättningen.

Vi har inte funnit något som motiverar en ändring av de delar av detaljplanekravet som genomför Seveso III-direktivet. Kravet är förhållandevis nytt och erfarenheterna från tillämpningen är därmed begränsade. Vår analys av nu gällande bestämmelser har inte heller pekat på att det finns några uppenbara skäl som motiverar en ändring av bestämmelserna.

4.5 Möjligheterna att bygga utan detaljplan bör utvidgas och förtydligas

4.5.1 Plan- och bygglagen bör ge tydligare stöd för ändringar och kompletteringar i bebyggelsen utan detaljplan

Bedömning: Plan- och bygglagen bör ge stöd för möjligheten att kunna avstå från planläggning även när det är frågan om en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska förändras.

Vi anser att det nuvarande kravet på detaljplan huvudsakligen är ändamålsenligt utformat. Med detta menar vi att lagstiftaren ställer krav på detaljplan i de situationer när detaljplanen behövs för att reda ut de frågor som hänger samman med genomförandet av den åtgärd som föranleder planläggningen. Vi avser även att det finns ett tillräckligt utrymme för kommunen att kunna avstå från planläggning i de fall när någon detaljplan inte behövs.

Vi delar uppfattningen att det inte är lämpligt att knyta detaljplanekravet till ett visst antal byggnader, vilket framhålls i förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 552 resp. 2009/10:170 Del 1 s. 425). I stället är det omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda som bör vara avgörande för hur behovet av detaljplan ska bedömas, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Beroende på hur förutsättningarna ser ut kan det i vissa fall vara en nödvändighet att planlägga ett område för att pröva lämpligheten för några enstaka nya byggnader med stor omgivningspåverkan. Samtidigt kan det i andra fall vara obehövligt att ta fram en detaljplan för väsentligt fler hus men som å andra sidan inte medför någon omgivningspåverkan av betydelse. Därmed sagt att det är svårt att koppla detaljplanekravet till ett bestämt antal byggnader. Eller som det uttrycks i förarbetena till ÄPBL: Detaljplanekravet måste med nödvändighet bli allmänt hållet (prop. 1985/86:1 s. 152).

Som framgått av föregående avsnitt menar vi att kommunerna ibland prövar förändringar i markanvändningen genom planläggning, trots att lagstiftaren egentligen inte ställer krav på detaljplan. Mot denna bakgrund anser vi att det finns anledning att förtydliga räckvidden av detaljplanekravet så att det blir lättare att bedöma när det kan finnas förutsättningar att avstå från planläggning.

Större förändringar i bebyggelsestrukturen bör enligt vår uppfattning normalt föregås av planläggning, dvs. när det är frågan om en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska förändras, förutsatt att regleringen behöver ske i ett sammanhang. Vi anser att förarbetena till lagen för dessa fall är utformade på ett lämpligt sätt och att den kommunala tillämpningen i stort sett är ändamålsenlig. Detta innebär att markens lämplighet för en ny sammanhållen bebyggelse, där kommunen ska vara huvudman för allmänna platser, enligt

vår uppfattning normalt bör prövas genom planläggning⁸. Även i de fall då det är frågan om en ny sammanhållen bebyggelse där kommunen inte ska vara huvudman för allmänna platser bör en detaljplan upprättas, åtminstone i de fall då exploateringen berör flera fastighetsägare och inte enbart är av begränsad omfattning.

Enligt vår uppfattning är det i vissa fall möjligt att avstå från planläggning, även när det är frågan om en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska förändras. Så kan vara fallet när det handlar om förändringar eller kompletteringar inom ramen för en befintlig bebyggelsestruktur. Har den övergripande strukturen väl lagts fast, i form av byggnader, gator, vägar, fastigheter, vatten och avlopp, el och annan teknisk försörjning, kan det finnas förutsättningar för att i stället pröva den önskade förändringen inom ramen för ett bygglov eller förhandsbesked.

Vi tänker då bl.a. på följande situationer.

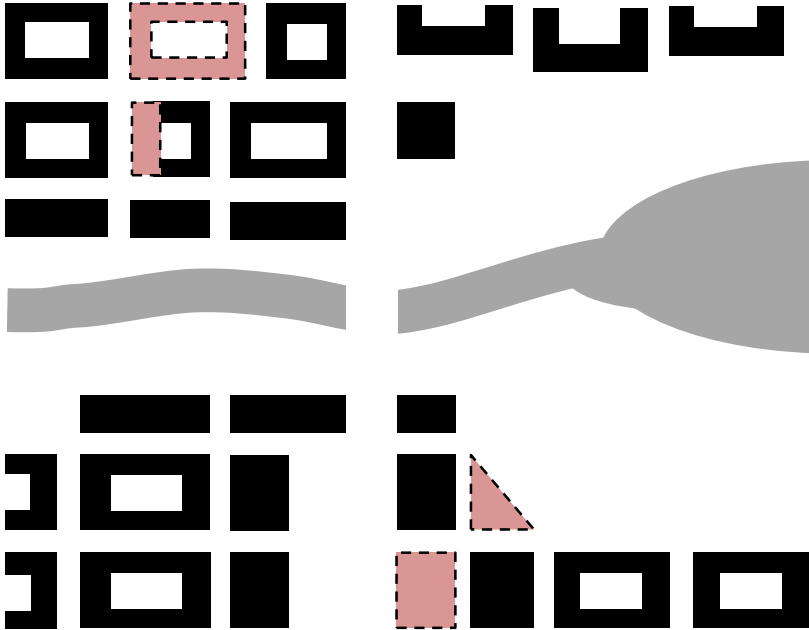
- Ändrad användning för en befintlig byggnad som inte har någon omgivningspåverkan av betydelse, t.ex. att ta i anspråk en byggnad som tidigare använts för kontorsändamål som bostäder eller vice versa.
- Nybyggnad av en eller flera nya byggnader som i allt väsentligt ansluter till den befintliga bebyggelsestrukturen i området när det gäller bl.a. läge, omfattning och användning och som inte heller medför någon omgivningspåverkan av betydelse. Det kan bl.a. handla om att komplettera med nya byggnader i tidigare obebyggda luckor i en kvartersstruktur. Det gäller även situationen när ett eller flera nya bostadshus möjliggörs i en befintlig villabebyggelse genom att en stor fastighet delas.

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

⁸ Eftersom en "allmän plats" enligt 1 kap. 4 § PBL definieras som "en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov" kan allmänna platser inte finnas utanför detaljplan. I detta sammanhang bortser vi från denna aspekt. De områden vi avser är alltså sådana områden som behövs för att tillgodose gemensamma behov för att bebyggelsen ska vara funktionellt utformad.

omfattar en enda fastighet eller ett enskilda kvarter. För att det ska vara lämpligt att bygga utan en ny detaljplan anser vi att området bör inte avse nya eller ändrade allmänna platser eller andra områden avsedda för gemensamma behov.

Figur 4.1 Kompletteringar inom ramen för en befintlig struktur



De markerade områdena illustrerar kompletteringar inom ramen för en befintlig struktur. Kompletteringarna förutsätts ligga utanför strandskyddsområde.

Många av de platser som blir aktuella för den typ av åtgärder som vi nu har i åtanke omfattas redan av en detaljplan. I sådana fall behövs normalt ändå en planprocess för att upphäva den gällande planen. Det kan då invändas att det merarbete som krävs för att ta fram en ny detaljplan är av begränsad omfattning, i jämförelse med det arbete som ändå krävs för att upphäva planen.

I de fall där genomförandetiden har gått ut är det i många fall möjligt att upphäva en detaljplan genom ett förenklat förfarande (5 kap. 38 b § PBL). För sådana fall är det ofta tillräckligt att kommunen samråder med dem som berörs av upphävandet. Villkoren för att detta förenklade förfarande ska få tillämpas är

- att upphävandet är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande,
- att det inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, och
- att det inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Ett planarbete medför emellertid ofta nya frågor som behöver hanteras, utöver den fråga som föranleder planläggningen. Nya frågor kan uppstå som en följd av synpunkter från grannar eller andra myndigheter, men som egentligen inte är direkt relaterade till den åtgärd som planen avser att möjliggöra. Även om den tänkta planen enbart omfattar en enda fastighet går det vanligtvis inte lika snabbt och enkelt att ta fram en ny detaljplan som att upphäva en befintlig plan med stöd av det förenklade förfarandet.

Det förtjänar även att påpekas att det i många tätorter finns områden som av olika skäl saknar en detaljplan sedan tidigare, låt vara att det hör till undantagen (jfr avsnitt 5.5.2). Om den avsedda platsen saknar detaljplan menar vi att det många gånger kan vara ändamålsenligt att pröva en åtgärd, av det slag vi har diskuterat ovan, inom ramen för ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Vi menar att många projekt som utgör förändringar eller kompletteringar i den befintliga bebyggelsestrukturen kan hanteras på ett förhållandevis enkelt sätt genom att upphäva en äldre inaktuell plan och i stället pröva förändringen genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Visserligen är prövningen av ett bygglov eller förhandsbesked mer omfattande för ett område som inte omfattas av en detaljplan, men vi bedömer att tidsvinsten och den minskade arbetsinsatsen för kommunens planerare kan frigöra personalresurser inom kommunen som i stället kan läggas på sådana detaljplaner som skapar ett reellt värde för samhället.

Sammanfattningsvis anser vi att detaljplanekravet bör justeras så att det blir tydligt att det i vissa fall är möjligt att hantera förändringar och kompletteringar i bebyggelsen utan en ny detaljplan, i de fall den avsedda förändringen eller kompletteringen är av begränsad omfattning.

Vi avser att återkomma med förslag hur PBL kan utvecklas i avsnitt 4.5.3, för att möjliggöra förändringar och kompletteringar av begränsad omfattning utan detaljplan. Dessförinnan behöver vi

redovisa våra överväganden kring innebörden av punkten 1 i detaljplanekravet, dvs. kravet på att kommunen ska göra en detaljplan för ”en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”.

4.5.2 Innebörden av termen sammanhållen bebyggelse kan tolkas på flera sätt

Bedömning: Innebörden av uttrycket ”en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” är inte entydig. Det är inte lämpligt att uttrycket används både för att beskriva detaljplanekravet och för att ange räckvidden av kraven på bygglov inom de områden som inte omfattas av detaljplan.

Termen sammanhållen bebyggelse används för att beskriva olika företeelser i olika delar av plan- och bygglagen

Innebörden av uttrycket ”en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” är inte helt entydig, som vi har redovisat i avsnitt 3.1.2. Nedan redovisar vi våra överväganden om hur vi uppfattar innebörden av detta krav, som underlag för våra förslag i nästa avsnitt.

Uttrycket kan tolkas som att det ska vara fråga om att bebyggelsen ska innehålla minst tre byggnadsverk, varav minst ett av byggnadsverken ska utgöra en byggnad, som i sin tur ska förläggas på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Alternativt kan bestämmelsen förstås som att det i stället handlar om minst 10–20 hus som är förlagda på motsvarande sätt. Alternativt kan uttrycket förstås som att det inte går att precisera ett visst antal byggnader, utan att det avgörande momentet för detaljplanekravet är omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Det sistnämnda innebär att den avsedda förändringen ska ha en viss volym och effekt för omgivningen för att detaljplanekravet ska inträda.

Vi uppfattar det som att lagstiftaren avsett att kravet på detaljplan inte ska inträda vid ett visst antal byggnader, utan att det avgörande momentet är omfattningen och arten av den tillkommande bebyggelsen. Det finns visserligen skäl som talar emot en sådan tolkning, bl.a. att motsvarande uttryck förekommer i 9 kap. PBL där det var tydligt enligt motsvarande bestämmelser i ÄPBL att det skulle vara fråga om minst 10–20 hus för att bestämmelsen skulle vara tillämplig. Även den valda författningstekniken, där flera av de termer som ingår i uttrycket är tydligt definierade i PBL, kan sägas tala emot en tolkning som innebär att detaljplanekravet inte ska knytas till ett visst antal byggnader.

De argument som talar för att detaljplanekravet inte kan kopplas till ett visst antal byggnader är bl.a. det faktum att detta uttryckligen sägs i propositionen till nya PBL. Ett sådant synsätt ligger även i linje med hur motsvarande bestämmelse tillämpades enligt ÄPBL. Tanken att lagstiftaren menat att kravet på detaljplan skulle inträda så snart någon önskar uppföra tre hus, på tomter som gränsar till varandra, framstår dessutom som olämpligt högt ställt.⁹

Ändringen har lett till att PBL använder två snarlika uttryck för att beskriva två olika företeelser:

- dels för att reglera kravet på detaljplan ("ny sammanhållen bebyggelse" i ÄPBL),
- dels för att beskriva de bebyggelsegrupper med viss täthet som inte omfattas av de undantag från kraven på bygglov, som annars gäller för områden som saknar detaljplan ("samlad bebyggelse" i ÄPBL).

⁹ En ledtråd om hur bestämmelsen bör förstås kan möjligen fås genom att studera hur bestämmelsen tillkom. Under beredningen av PBL tog Miljödepartementet fram en promemoria (dnr M2009/2171/R; författningsförslaget finns redovisat i prop. 2009/10:170 Del 2 bilaga 13). I promemorian föreslogs att kravet på detaljplan i 4 kap. 2 § första stycket 1 PBL borde avse "en ny sammanhållen bebyggelse", dvs. i grunden samma uttryck som användes i ÄPBL. Tillägget "om bygglov behövs med hänsyn till bygglovspliktiga byggnadsverk" tillkom först i samband lagrådsremissen, enligt redovisade motivuttalanden i syfte att de nya definitionerna i lagen inte skulle medföra någon ändring i förhållande till vad som gällde enligt ÄPBL. I lagrådsremissen användes inte uttrycket "sammanhållen bebyggelse" i 9 kap. 6 och 7 §§. I de bestämmelserna användes i stället det uttryck som användes i ÄPBL, dvs. "samlad bebyggelse". I sitt yttrande över lagrådsremissen ansåg Lagrådet att det i den fortsatta beredningen borde klarläggas hur uttrycket "en samlad bebyggelse" förhåller sig till uttrycket "en sammanhållen bebyggelse" (a. prop. Del 2 s. 446). Lagrådets önskemål får antas vara orsaken till att lydelsen av 9 kap. 6 § i propositionen har ändrats till "... en sammanhållen bebyggelse [där] bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen". En snarlik skrivning på samma tema används i 9 kap. 7 §.

Detaljplanekravet och undantagen från kraven på bygglov på landsbygden bör utformas på olika sätt

Vi menar att kravet på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse beskriver en annan företeelse än de bebyggelsegrupper som inte omfattas av de generella kraven på bygglov på landsbygden. Enligt vår uppfattning är det inte lämpligt att använda samma uttryck för att beskriva två olika företeelser, eftersom de två företeelserna handlar om helt olika åtgärder.

Kravet på detaljplan avser situationen när någon önskar etablera en ny bebyggelse av viss omfattning. Anledningen till att en åtgärd i vissa fall bör prövas genom planläggning kan exempelvis handla om att den tillkommande åtgärden är av stor omfattning, att åtgärden föranleder att många olika frågor behöver samordnas mellan olika aktörer och att frågan kan ha ett stort intresse för allmänheten. I många fall handlar det om åtgärder av betydande omfattning med stor inverkan på omgivningen.

Kraven på bygglov avser åtgärder vars omfattning och omgivningspåverkan är väsentligt mindre. Enligt 9 kap. 6 § första stycket PBL krävs det inte bygglov, trots de generella kraven på bygglov för ny- och tillbyggnad i 9 kap. 2 § PBL, för att bl.a. göra en liten tillbyggnad eller uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av ett en- eller tvåbostadshus m.m. utanför ett område med detaljplan. Denna regel gäller dock inte om åtgärden vidtas ”inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen” (9 kap. 6 § tredje stycket). Här handlar det med andra ord om att en bygglovsprövning i vissa fall behövs när det är fråga om en liten tillbyggnad, en komplementbyggnad, en mur eller ett plank, på grund av att husen står lite tätare än vad som annars är fallet på landsbygden, trots att området inte omfattas av en detaljplan. Enligt ÄPBL var detta ”undantag från undantaget” tillämpligt när det var frågan om *samlad bebyggelse*, dvs. minst 10–20 hus, förutsatt att de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark och dylikt (bet. BoU 1986/87:1 s. 99). I detta sammanhang handlar det alltså om att det behövs en förprövning från byggnadsnämndens sida för vissa åtgärder som främst är av intresse för de närmast berörda grannarna.

Rättssäkerhetsaspekter talar för att kraven på bygglov behöver vara tydligt beskrivna – den enskilde måste i förväg kunna förstå huruvida denne måste söka bygglov för en liten tillbyggnad, en komplementbyggnad, en mur eller ett plank. Om den enskilde inte söker bygglov för en åtgärd, trots att detta krävs, kan den enskilde ställas till ansvar för denna underlåtenhet genom bestämmelserna om bygg-sanktionsavgifter i 11 kap. PBL.

I avsnitt 5.6 behandlar vi frågan om hur angränsande lagstiftning bör utformas, i syfte att förhindra att annan lagstiftning är beroende av att det finns en detaljplan när sådan lagstiftning egentligen tar sikte på att bebyggelsen ska ha en viss täthet. Vi föreslår i det avsnittet att vissa krav i regelverket ska knytas till termen ”samlad bebyggelse” och att samhället på förhand ska peka ut vilka områden som utgör sådan bebyggelse, utifrån vissa kriterier som läggs fast i en ny lag. I avsnitt 5.6.9 föreslår vi att kraven på bygglov knyts till detta uttryck. Därigenom bör det bli tydligt vilka områden som utgör samlad bebyggelse.

Det är naturligtvis inte lämpligt att lagstiftaren på förhand pekar ut vissa geografiska områden där vissa åtgärder behöver föregås av planläggning, eftersom detta behov kan uppstå i hela kommunen. Behovet av en detaljplan behöver i stället bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

Mycket talar för att det fanns en tanke med att använda två olika uttryck i ÄPBL. Vi menar att det är lämpligt att åter skilja på de kriterier som ska ligga till grund för detaljplanekravet respektive kraven på bygglov. Bland annat kan rättspraxis bli svårtydd om rättsfall avseende detaljplanekravet ska tolkas in i hur kraven på bygglov ska förstås och vice versa. Erfarenheterna från den tidigare tillämpningen talar visserligen för att det ibland uppfattades som oklart vad som avsågs med ”sammanhållen” respektive ”samlad bebyggelse” (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 151). Genom att vi nu föreslår en ordning där samlad bebyggelse ska pekas ut på en karta utifrån fastlagda kriterier bör dock osäkerheten om vad som avses med detta uttryck minska betydligt.

Att skilja på de båda uttrycken skapar samtidigt förutsättningar för att tydliggöra räckvidden av detaljplanekravet. Hur detaljplanekravet för en ny sammanhållen bebyggelse bör utformas redovisar vi i nästa avsnitt.

4.5.3 Möjligheterna till undantag från detaljplanekravet bör även gälla sammanhållen bebyggelse

Förslag: En detaljplan ska inte krävas för en ny sammanhållen bebyggelse respektive en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om åtgärden kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Möjligheterna att pröva en ny sammanhållen bebyggelse och en bebyggelse som ska förändras utan detaljplan bör förtydligas

Vi föreslår en ändring i detaljplanekravet i syfte att förtydliga möjligheten att i vissa fall kunna pröva ”en ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras” utan detaljplan. Ändringen är dels av lagteknisk natur i syfte att förtydliga möjligheten att sådana åtgärder i vissa fall kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, dels skapar den möjlighet för oss att genom nya motivtexter kunna peka på de situationer när det kan vara möjligt att pröva ny bebyggelse utan detaljplan.

Ordalydelsen av de nuvarande rekvisiten ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” respektive ”om regleringen behöver ske i ett sammanhang” i 4 kap. 2 § första stycket 1 och 2 PBL innebär att kravet på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse respektive en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, endast gäller de fall då det ”finns behov” av detaljplanen. Rekvisiten kan sägas innehålla möjligheten att pröva ”en ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom bygglov eller förhandsbesked. Den möjligheten är dock otydlig i bestämmelsen i dag. Otydligheten hänger bl.a. ihop med hur paragrafens andra stycke är konstruerat, där möjligheten att i vissa fall avstå från planläggning och i stället pröva den sökta åtgärden genom ett bygglov eller förhandsbesked enbart är kopplad till punkten 3. Det innebär att undantagsbestämmelsen endast är tillämplig då det är fråga om ett nytt byggnadsverk som får betydande inverkan på omgivningen, där det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller om byggnadsverket placeras i närheten av en Sevesoverksamhet. Detaljplanekravet kan alltså uppfattas som att det inte är möjligt att pröva

en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska förändras eller bevaras genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Vi föreslår att bedömningsrekvisiten, enligt ovan, stryks i punkterna 1 och 2. Samtidigt föreslår vi att räckvidden för undantagsbestämmelsen i andra stycket utvidgas så att den även träffar punkterna 1 och 2. Därigenom blir det tydligare att det inte krävs någon detaljplan enligt punkterna 1 och 2 om dessa åtgärder kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. I praktiken ersätts således rekvisiten ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” respektive ”om regleringen behöver ske i ett sammanhang” med bestämmelsen att det trots punkterna 1 och 2 inte krävs någon detaljplan, om byggnadsverket (eller bebyggelsen) kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.

Som en följd av utvidgningen behövs en följdändring i andra stycket, så att det framgår att det trots punkterna 1–3 i första stycket inte krävs någon detaljplan om *åtgärden* kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Ordet *åtgärden* kommer därmed dels att syfta på den bebyggelse som avses i punkterna 1 och 2, dels de byggnadsverk som avses i punkten 3.

Våra förslag i dessa delar redovisas i figuren nedan.

Figur 4.2 Föreslagna justeringar i 4 kap. 2 § första stycket 1 och 2 respektive andra stycket PBL

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

- | | |
|--|--|
| <p>1. en ny sammanhållen bebyggelse, <i>om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,</i></p> | <p>1. en ny sammanhållen bebyggelse,</p> |
| <p>2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, <i>om regleringen behöver ske i ett sammanhang,</i></p> | <p>2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras,</p> |

[...]

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan om *byggnadsverket* kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked [...].

Trots första stycket 1–3 krävs det ingen detaljplan om *åtgärden* kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked [...].

Anm. Figuren visar endast de ändringar som diskuteras i avsnittet ovan.

Den föreslagna ändringen ger en skenbar skärpning av kravet på detaljplan, men skapar i praktiken en ökad flexibilitet

Att stryka rekvisiten ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” respektive ”om regleringen behöver ske i ett sammanhang” medför en skenbar skärpning av detaljplanekravet. Den skenbara skärpningen utsläcks dock av att vi samtidigt utvidgar tillämpningsområdet för det andra stycket, som vi avser att beskriva i det följande.

Som vi tidigare har redogjort för kan kravet på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse enligt lagstiftaren inte knytas till ett visst antal byggnader, utan att det är ”omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda som är avgörande för hur man ska bedöma behovet av detaljplan, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden” (jfr avsnitt 4.5.2). Att stryka rekvisitet ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” medför att kravet på detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse som huvudregel kommer att sammanfalla med legaldefinitionerna av bebyggelse respektive sammanhållen bebyggelse (1 kap. 4 § PBL). Det innebär att bebyggelsen ska innehålla minst tre byggnadsverk, varav minst ett av byggnadsverken ska utgöra en byggnad, som i sin tur ska förläggas på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark. Omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda skulle därmed inte längre vara avgörande för hur behovet av detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse. Som huvudregel skulle det alltså vara frågan om ett bestämt antal byggnader, som dessutom skulle kunna avse ett relativt litet antal byggnader.

Som framgått ovan menar vi att den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för 4 kap. 2 § andra stycket kan ersätta rekvi-

sitet ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”. Trots kravet på detaljplan för *en ny sammanhållen bebyggelse* skulle det alltså inte krävas någon detaljplan om åtgärden kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked osv. Om en detaljplan ”behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” (såsom gäller i dag), skulle det även i fortsättningen inte gå att pröva bebyggelsen genom ett bygglov eller ett förhandsbesked enligt undantagsregeln i 4 kap. 2 § andra stycket PBL. Motsatsvis skulle det alltså vara möjligt att pröva bebyggelsen genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, om någon detaljplan *inte* ”behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”. Motsvarande bedömning bör naturligtvis även gälla för *en bebyggelse som ska förändras eller bevaras* i punkten 2. Om en detaljplan behövs för att ”regleringen behöver ske i ett sammanhang”, skulle det följaktligen inte gå att pröva bebyggelsen i samband med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked och vice versa.

Av motiven till punkten 1 framgår att kravet på detaljplan vid sammanhållen bebyggelse också ska bedömas utifrån omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen, för att inte den då nya definitionen av ”sammanhållen bebyggelse” skulle leda till att det ställs krav på detaljplan så fort några icke lovpliktiga bodar ska byggas (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 425 f.). I linje med vad vi har anfört ovan skulle denna bedömning ersättas med utvidgningen av tillämpningsområdet för det andra stycket.

Redan enligt dagens lydelse måste det alltså vara fråga om en ”sammanhållen bebyggelse” på det sätt som följer av legaldefinitionerna i 1 kap. 4 § PBL. Även om så är fallet finns emellertid inget strikt krav på detaljplan enligt denna punkt, eftersom kravet endast gäller ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”.

Vi har tidigare ställt oss frågan hur lagstiftaren ska förstås när det gäller uttalandet att det inte är möjligt att knyta detaljplanekravet till ett visst antal byggnader (avsnitt 4.5.2). Vi menar att det första ledet i punkten 1, dvs. ”en ny sammanhållen bebyggelse”, måste förstås utifrån de legaldefinitioner som finns i 1 kap. 4 § PBL. Vi uppfattar att lagstiftarens uttalande om att det inte är möjligt att koppla kravet på detaljplan till ett visst antal byggnader är kopplat till den bedöm-

ning som ska ske enligt rekvisitet ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”. Även om bebyggelsen måste uppfylla kraven för sammanhållen bebyggelse, för att bestämmelsen i punkten 1 ska vara tillämplig, så är det inte möjligt att koppla den bedömning som ska ske enligt det andra ledet i bestämmelsen till ett visst antal byggnader.

Som framgår av förarbetena till ÄPBL måste detaljplanekravet med nödvändighet vara allmänt hållet. Förslaget att utvidga tillämpningsområdet för undantaget i det andra stycket utsläcker den skenbara skärpning av kravet på detaljplan som följer av att rekvisiten i punkterna 1 och 2 tas bort.

Undantagsregler brukar tillämpas restriktivt i praxis. Det kan därmed invändas om det är ändamålsenligt att ha en långtgående huvudregel (”en ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras”), när undantagsregeln avser att begränsa räckvidden av huvudregeln i flera fall. Vi menar emellertid att det i sak inte har någon betydelse om ”undantaget” utformas som ett rekvisit som placeras i samma punkt som huvudregeln eller om rekvisitet placeras i ett annat stycke i samma paragraf. Det som avgör räckvidden för detaljplanekravet är hur den samlade regleringen ser ut.

Alternativ som vi har övervägt men avfärdat

Vi har övervägt om det skulle vara möjligt att utvidga tillämpningsområdet för det andra stycket samtidigt som rekvisiten i punkt 1 och 2 behålls, i syfte att undvika den skenbara skärpning som kan bli fallet om rekvisiten stryks. Det skulle leda till att behovet av detaljplan skulle ske i två led, dvs. enligt följande.

- a) Behövs det en detaljplan ”med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” respektive för att ”regleringen behöver ske i ett sammanhang”?
- b) Är det trots a) möjligt att pröva åtgärden genom ett bygglov eller ett förhandsbesked?

I princip kan de två leden sägas utgöra en bedömning av samma sak. Vi menar att en sådan ordning skulle leda till att det blir oklart hur bedömningen ska gå till i praktiken. Vi har därför avfärdat tanken på

utvidga tillämpningsområdet för det andra stycket och samtidigt behålla rekvisiten i punkt 1 och 2.

Vi har även övervägt om det skulle kunna vara ett alternativ att utmönstra termen sammanhållen bebyggelse helt och hållet och i stället knyta detaljplanekravet till en helt ny punkt. Termen används dock även i flera andra sammanhang i PBL, och där på ett sätt som vi uppfattar som ändamålsenligt. Att införa ytterligare en term skulle därmed kunna leda till att det blir ännu svårare att förstå innebörden av PBL, varför vi har avfärdat den tanken.

Exempel på situationer när det bör vara möjligt att avstå från planläggning

I det följande ger vi några exempel på när det kan vara möjligt att undvara en detaljplan för "en ny sammanhållen bebyggelse" respektive "en bebyggelse som ska förändras eller bevaras" och i stället pröva åtgärden genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Bedömningen av om det är möjligt att pröva en ny sammanhållen bebyggelse respektive en bebyggelse som ska förändras eller bevaras genom en detaljplan bör prövas i förhållande till de motiv som ligger bakom utformningen av detaljplanekravet (prop. 1985/86:1 s. 50 f.), dvs.

- omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området,
- efterfrågan på mark för bebyggelse i området, dvs. bebyggelsestryckets styrka,
- förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, om inte frågorna har lösts genom områdesbestämmelser,
- allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter,
- regleringsbehov för bebyggelsen som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, och
- anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen.

Liksom i dag bör utgångspunkten vara att *en ny sammanhållen bebyggelse* kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, såtillvida inte en detaljplan behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen. Det är med andra ord inte lämpligt att knyta kravet på detaljplan till ett visst antal byggnader. I stället bör omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda bli avgörande för hur man ska bedöma behovet av detaljplan, liksom åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Den avsedda förändringen ska alltså ha en viss volym och effekt för omgivningen (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 425).

Även om avsikten är att etablera en ny sammanhållen bebyggelse finns inget krav på att åtgärden ska planläggas i den del som den nya sammanhållna bebyggelsen utgörs av byggnader som inte kräver bygglov, t.ex. friggebodar, komplementbyggnader och komplementbostadshus (9 kap. 4, 4 a och 6 §§ PBL). Sådana byggnader ska med andra ord inte inkluderas i bedömningen.

I linje med vad som uttalades i propositionen till ÄPBL måste kravet på detaljplan självfallet hävdas med urskiljning så att det inte hindrar sådana åtgärder för vilka planläggningen är ovidkommande (prop. 1985/86:1 s. 552).

Det kan vara överflödigt att pröva en ny sammanhållen bebyggelse genom planläggning, om denna i allt väsentligt ansluter till den befintliga bebyggelsestrukturen i området när det gäller bl.a. läge, omfattning och användning och som inte heller medför någon omgivningspåverkan av betydelse. Vid denna bedömning måste särskild hänsyn tas till omfattningen av bebyggelsen och till behovet av att bebyggelsens långsiktiga utveckling regleras. Ju större omfattning och ju fler intressen som berörs, desto större är behovet av att åtgärden prövas genom planläggning.

Även om området sedan tidigare är helt obebyggt kan det i vissa fall vara möjligt att pröva en ny sammanhållen bebyggelse utan detaljplan. Så kan vara fallet om etableringen avser en liten stugby eller liknande som enbart är av intresse för fastighetsägaren. Det förutsätter att åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan och att förutsättningarna är av sådant slag att det inte finns skäl att tro att åtgärden kommer vara av intresse för någon annan än kommunen, fastighetsägaren och dem som ändå kommer att ges möjlighet att yttra sig över åtgärden inom ramen för bygglovsprocessen. Däremot bör bebyg-

gelsen planläggas om området berör statliga intressen, många motstridiga enskilda intressen eller om området i framtiden ska ägas av flera olika aktörer.

Om det kan antas att länsstyrelsen vid en detaljplaneläggning skulle motsätta sig den sökta åtgärden med hänvisning till att åtgärden är olämplig i förhållande till någon av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL, bör bebyggelsen prövas genom detaljplan.

För att det ska vara lämpligt att bygga utan en ny detaljplan bör området inte förutsätta nya allmänna platser (eller ”områden avsedda för gemensamma behov”) som kommunen normalt ska vara huvudman för¹⁰.

Liksom i dag bör utgångspunkten vara att *en bebyggelse som ska förändras eller bevaras* kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, såtillvida inte en detaljplan behövs till följd av att regleringen behöver ske i ett sammanhang.

Den kan exempelvis vara möjligt att undvara en detaljplan när det är fråga om att komplettera en befintlig kvartersstruktur med nya byggnader i tidigare obyggda luckor, förutsatt att den omgivningspåverkan som uppstår inte är mer omfattande än att den kan hanteras inom ramen för en ansökan om bygglov eller förhandsbesked och kompletteringen inte heller kan sägas vara av stort allmänt intresse. Detta gäller också situationen när ett eller flera nya bostadshus möjliggörs i en befintlig villabebyggelse genom att en lite större fastighet delas i flera mindre enheter.

Det kan även handla om att ta i anspråk en befintlig bebyggelse för nya ändamål, t.ex. att en byggnad som tidigare använts för kontorsändamål görs om till bostäder eller vice versa. En ändring från kontor till bostäder bör ofta kunna prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Stor vikt bör fästas vid arten av den önskade förändringen och den omgivningspåverkan som kan antas uppstå. Bullrande eller störande verksamheter bör exempelvis inte tillåtas i anslutning till en bebyggelse som är känslig för störningar, t.ex. bostäder, och vice versa. Även mängden besökare till verksamheten behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen för verk-

¹⁰ Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i en detaljplan bestämma att huvudmannskapet i stället ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser (jfr 4 kap. 7 § PBL).

samheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Även olika miljöaspekter behöver beaktas, t.ex. att verksamheten är lämpligt i förhållande till förutsättningarna att tillgodose behovet av avfallshantering, vatten och avlopp. Vidare behöver den allmänna trevnaden och risken för störningar på grund av ökade transporter beaktas (jfr prop. 2013/14:126 s. 183).

På motsvarande sätt som för en ny sammanhållen bebyggelse bör en bebyggelse som ska förändras eller bevaras planläggas, om det kan antas att länsstyrelsen vid detaljpaneläggning skulle motsätta sig den sökta åtgärden med hänvisning till att åtgärden är olämplig i förhållande till någon av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL.

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

Vi har ovan pekat på att vissa åtgärder bör prövas med en detaljplan, om åtgärden kan anses vara olämplig i förhållande till någon av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL. Vi anser att det inte är nödvändigt att införa någon statlig tillsyn i dessa avseenden, vilket ansluter till den nuvarande ordningen. Inte heller i dag finns någon generell statlig tillsyn för att säkerställa att byggnadsnämnden prövar de åtgärder som träffas av detaljplanekravet genom detaljpaneläggning¹¹. Vi återkommer till frågan om staten i vissa fall behöver kunna ställa krav på planläggning i avsnitt 4.8.

¹¹ Länsstyrelsen kan dock för ett visst geografiskt område besluta att den statliga tillsyn som gäller detaljplaner också ska tillämpas i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked (11 kap. 12 § PBL). Ett sådant beslut förutsätter att det finns särskilda skäl.

4.5.4 Förslaget från Plan- och byggtredningen bör inte genomföras

Bedömning: Plan- och byggtredningens förslag, när det gäller kravet på detaljplan för ett nytt byggnadsverk där det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, bör inte genomföras.

Kravet på detaljplan för ett enstaka nytt byggnadsverk gäller bl.a. om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande (4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL). Trots detta krav är det i vissa fall möjligt att pröva ett byggnadsverk inom ett sådant område genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Denna möjlighet är dock begränsad. Enligt motivuttalanden till ÄPBL kan det t.ex. gälla komplettering med byggnader på obebyggda s.k. lucktomter eller nya bostäder i samband med generationsskifte i ett jordbruksföretag.

I propositionen redogjorde den föredragande departementschefen för ytterligare två fall som exempel på hur detaljplanekravet skulle kunna tillämpas (prop. 1985/86:1 s. 556 f.).

- Inom områden med bebyggelsestryck långt från tätorterna anses detaljplaneläggning kunna undvaras vid lämplighetsbedömningen, om förhållandena är okomplicerade. I sådana fall ska ett ställningstagande i ett bygglovsärende kunna grundas på en preciserad översiktsplan eller en enklare planutredning. Med detta avses en utredning som klarlägger förutsättningar och restriktioner i grannskapet till den plats där en byggnadsåtgärd aktualiseras.
- Närheten till ett område som redan har en samlad bebyggelse av viss omfattning kan också utlösa detaljplanekravet. Här anses det emellertid inte vara möjligt att säga något allmängiltigt, enligt förarbetena. Om det rör sig om några enstaka byggnader, vilkas lämplighet i stort kan bedömas på grundval av översiktsplanen, kan i vissa fall en enkel planutredning utgöra tillräckligt underlag för den slutliga lämplighetsprövningen av ett bygglovsärende.

Enligt Plan- och byggtredningen kan dessa propositionsuttalanden inte anses vara ett uttryck för gällande rätt (SOU 1996:168 s. 472). Enligt utredningen avsågs de beskrivna fallen utgöra exempel på detaljplanekravets tillämpning enligt huvudregeln. Samma exempel återfinns nämligen i lagrådsremissen (s. 448) där det inte fanns någon

bestämmelse som gjorde det möjligt att pröva ett nytt enstaka byggnadsverk genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Huvudregeln är dock otvetydig, enligt Plan- och byggtredningen: Det krävs detaljplan för en byggnad som ska förläggas inom område med bebyggelsestryck. Några möjligheter till undantag från detaljplanekravet ges inte, vilket var anledningen till regeringen efter lagrådsremissen med förslaget till ÄPBL ansåg att en sådan möjlighet behövdes (prop. 1985/86:1 s. 552 f.). De beskrivna fallen kan, enligt Plan- och byggtredningen, inte heller uppfattas som exempel på tillämpningen av den senare införda undantagsbestämmelsen. Denna exemplifieras i propositionen enbart med de ovan nämnda fallen med lucktomter och nybyggnad på jordbruksfastighet i samband med generationsskifte. Enligt Plan- och byggtredningen förefaller det som om de refererade exemplen på undantag från detaljplanekravet har flutit in i propositionen på grund av någon form av misstag.

Mot denna bakgrund föreslog Plan- och byggtredningen en utvidgning av möjligheten att pröva ett byggnadsverk, som ska förläggas i ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. I praktiken avsåg förslaget att regeringen genom ett nytt motivuttalande skulle återge de tidigare skrivningarna från propositionen till ÄPBL, som ett exempel på hur undantagsbestämmelsen skulle kunna tillämpas.

Såvitt vi har kunnat finna har regeringen inte tagit ställning till utredningens förslag. Till följd av vårt uppdrag att föreslå begränsningar i detaljplanekravet har vi därför övervägt om det finns behov av att gå vidare med Plan- och byggtredningens förslag i detta avseende.

Vi menar att det inte är lämpligt att genomföra Plan- och byggtredningens förslag. Från riksdagens perspektiv bör ovan återgivna situationer, som utredningen menar har flutit in i propositionen av misstag, ha uppfattats som en del av den samlade regleringen. Vilka förslag som är kopplade till undantagsregeln framgår inte helt tydligt av propositionen, eftersom fallen ovan återfinns under den breda rubriken "några exempel på detaljplanekravets tillämpning". Inte heller den som tar del av de uttalanden som görs i propositionen torde normalt heller reflektera över vilka uttalanden som fanns redan i lagrådsremissen. Exempelvis återges exemplet i den andra strecksatsen i lagkommentarerna till såväl ÄPBL som till PBL, vilket gör att åtminstone detta fall bör ha uppfattats som ett exempel på gällande

rätt.¹² Inte heller har vi funnit några rättsfall som pekar på att dessa uttalanden, som det nu är fråga om, bör uppfattas på något annat sätt än som regeringens avsikt om hur de nu gällande bestämmelserna bör förstås.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det inte finns anledning att genomföra förslaget från Plan- och byggtredningen.

4.6 Kravet på detaljplan behöver utformas med hänsyn till MKB-direktivet

4.6.1 MKB-direktivet medför att vissa åtgärder alltid bör omfattas av detaljplanekravet

Förslag: Detaljplanekravet ska även omfatta åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa verksamheter eller åtgärder. Det gäller sådana verksamheter och åtgärder som enligt gällande rätt innebär att redovisningen av miljökonsekvenser ska uppfylla ytterligare krav i miljöbalken till följd av kraven i MKB-direktivet. Det gäller om området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för ett industriområde; ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse; en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar; en hamn för fritidsbåtar; ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse; en permanent campingplats; en nöjespark; eller en djurpark. Detaljplanekravet ska inte omfatta spårvägar eller tunnelbanor.

Vissa byggnadsverk, som inte omfattas av kravet på detaljplan, ska kunna prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked, även om byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

¹² Plan- och bygglagen [1987:10], Lars Uno Didón et al, Stockholm 2010; uttalandet återfinns i anslutning till kommentaren till 5 kap. 1 § första stycket 2 ÄPBL. Plan- och bygglagen (2010:900). En kommentar, Lars Uno Didón et al, Stockholm 2011; uttalandet återfinns i anslutning till kommentaren till 4 kap. 2 § PBL.

Detaljplanekravet bör även omfatta vissa åtgärder som enligt MKB-direktivet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan

Som vi tidigare har redovisat anser vi att det finns brister i genomförandet av MKB-direktivet i PBL (avsnitt 4.2). Gällande rätt gör det möjligt att ge bygglov för sådana åtgärder som omfattas av MKB-direktivet utan att byggnadsnämnden behöver tillämpa de kriterier som ska ligga till grund för att avgöra om projektet behöver miljöbedömas, vilket inte är förenligt med direktivet. Det leder i sin tur till att åtgärder i vissa fall kan komma att genomföras utan föregående miljöbedömning, trots att en sådan bedömning ska ske enligt MKB-direktivet.

Som vi har redovisat i avsnitt 4.4 anser vi att miljöbedömningen även i fortsättningen bör vara kopplad till detaljplanen och inte till bygglovet. För att säkerställa att en miljöbedömning sker av de verksamheter och åtgärder som omfattas av MKB-direktivet bör det finnas ett strikt krav på detaljplan om en sådan åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

I förarbetena till nya PBL anges att ett ovillkorligt detaljplanekrav gäller om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, som en följd av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar som i dag motsvarar 4 kap. 34 § andra stycket PBL (prop. 2009/10:170 del 1 s. 194). Vi menar att denna hänvisning är felaktig. Bestämmelsen i 4 kap. 34 § innehåller krav på hur en planbeskrivning ska utformas om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan. För att denna bestämmelse ska aktualiseras måste kommunen redan ha bestämt sig för att påbörja ett planarbete. I situationen när byggnadsnämnden ska pröva om en ansökan om bygglov behöver föregås av planläggning är bestämmelsen inte tillämplig.

För att genomföra MKB-direktivet korrekt anser vi att det bör finnas ett strikt krav på detaljplan för en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa verksamheter och åtgärder. Det gäller de verksamheter och åtgärder som avses i 4 kap. 34 § andra stycket, i den del de avser genomförandet av MKB-direktivet. Det innebär att området kan tas i anspråk för något av följande ändamål.

1. Industriändamål¹³
2. Ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse
3. En skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar
4. En hamn för fritidsbåtar
5. Ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse
6. En permanent campingplats
7. En nöjespark
8. En djurpark.

De lovpliktiga åtgärder som avses omfattar såväl nybyggnad som ändring av ett befintligt byggnadsverk. Kravet på detaljplan är kopplat till om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att det avsedda området redan har tagits i anspråk för ett sådant ändamål som avses i punkterna 1–8 eller om åtgärden innebär att så blir fallet. En ändring av en befintlig byggnad omfattas således av kravet på detaljplan, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området (dvs. byggnaden och den tomt som hör till byggnaden) kan tas i anspråk som t.ex. en nöjespark.

Det bör inte spela någon roll om området tas i anspråk för ett sådant ändamål som avses i punkterna 1–8 eller om det redan tidigare har tagits i anspråk för ett sådant ändamål. Det avgörande momentet bör vara om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta bottnar i att MKB-direktivet ställer krav på att nya projekt ska miljöbedömas, liksom alla förändringar eller utvidgningar av sådana projekt som redan har godkänts, utförts eller håller på att utföras och vilka kan få betydande negativ inverkan på miljön. Motsatsvis bör detaljplanekravet *inte* slå till enbart på den grunden att den sökta åtgärden innebär att området tas i anspråk för ett sådant ändamål som avses i någon av punkterna 1–8, förutsatt att den sökta åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Däremot kan det naturligtvis finnas andra skäl till att detaljplanekravet träffar en sådan åtgärd som avses i punkterna 1–8. Exempelvis kommer ett ”annat

¹³ I avsnitt 4.7.1 föreslår vi att denna punkt i stället formuleras som ”ett industriområde”.

projekt för sammanhållen bebyggelse” (punkt 2 ovan) vanligtvis även träffas av detaljplanekravet i 4 kap. 2 § första stycket 1 (”en ny sammanhållen bebyggelse”).

Det kan även tänkas att en åtgärd som prövas enligt PBL är en mindre del av ett större projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Exempelvis kan en ansökan om bygglov för nybyggnad av en järnvägsstation vara ett led i utbyggnaden av en helt ny järnvägssträckning. Även om den nya järnvägssträckningen sammantaget kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör detta inte utlösa ett krav på detaljplan för den nya stationsbyggnaden, annat än om stationen som sådan, dvs. den åtgärd som prövas enligt PBL, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Den miljöpåverkan som järnvägssträckningen kan antas medföra kommer ändå att miljöbedömas enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, benämnd banlagen. Även om järnvägsstationen i detta exempel inte behöver planläggas för att säkerställa att en miljöbedömning kommer till stånd, kan det många gånger vara lämpligt att göra en detaljplan för en ny järnvägsstation av andra skäl. Så kan vara fallet om stationen utgör ett nytt byggnadsverk som får en betydande inverkan på omgivningen och som därmed kommer att omfattas av kravet på detaljplan enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL.

Det bör noteras att den nu föreslagna justeringen av detaljplanekravet inte utvidgar detaljplanekravet i sig. Redan i dag gäller att de listade verksamheterna och åtgärderna kräver en detaljplan, antingen på grund av detaljplanekravet för en ny sammanhållen bebyggelse m.m. (punkten 1) eller för att byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen (punkten 3 a). Möjligheten att pröva ett byggnadsverk, vars användning får betydande inverkan på omgivningen, genom ett bygglov eller ett förhandsbesked förutsätter nämligen att användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (andra stycket sista ledet).

Kravet på detaljplan för de åtgärder som nu diskuterats bör införas som en ny femte punkt i 4 kap. 2 § första stycket PBL.

*Byggande av en spårväg eller en tunnelbana
bör inte omfattas av detaljplanekravet*

Katalogen över verksamheter och åtgärder i nuvarande 4 kap. 34 § andra stycket PBL omfattar även spårvägar och tunnelbanor. Innebörden av bestämmelsen är att redovisningen av miljökonsekvenserna ska uppfylla kraven för en projekt-MKB, om genomförandet av en detaljplan kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för en spårväg eller en tunnelbana.

Spårvägar omfattas av punkten 10 i bilaga 2 till MKB-direktivet. I samma punkt anges också upphöjda eller underjordiska järnvägar, hängbanor eller liknande banor av speciell typ som endast eller i huvudsak används för passagerartransport. Tunnelbana tas inte upp särskilt i bilagan, men räknas i detta sammanhang som en underjordisk järnväg. Det innebär att MKB-direktivet anger att en miljöbedömning ska ske för en spårväg eller en tunnelbana som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Tidigare fanns krav på att den fysiska planeringsprocessen i banlagen skulle tillämpas på spårvägar och tunnelbanor. Samtidigt finns det i samband med spårvägs- och tunnelbaneprojekt ofta behov av att ändra eller upprätta detaljplaner. Kraven i banlagen och PBL kunde således leda till en oönskad dubbelprövning.

Efter en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013 är det numera möjligt att planera för en spårväg eller en tunnelbana enbart genom planläggning enligt PBL. Om en tunnelbana eller en spårväg byggs med stöd av en detaljplan behöver bestämmelserna i banlagen inte tillämpas (1 kap. 1 § andra stycket banlagen). Den som ska planera en tunnelbana eller spårväg får själv bedöma och bestämma om det enbart ska upprättas en detaljplan eller om det både ska upprättas en detaljplan och en järnvägsplan.

I samband med lagändringen gjordes följdändringar i PBL för att säkerställa att planbeskrivningen innehåller den information som krävs enligt MKB-direktivet, för de fall då genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för spårväg eller tunnelbana (4 kap. 34 § andra stycket 9 och 10 PBL).

Vi anser att det skulle leda fel om detaljplanekravet även skulle omfatta spårvägar och tunnelbanor, eftersom byggande av spårvägar och tunnelbanor inte kräver bygglov. Det skulle även leda till en

oönskad dubbelprövning med ett obligatoriskt detaljplanekrav för spårväg och tunnelbana, om spårvägen eller tunnelbanan ändå kommer att prövas enligt banlagen. Likafullt är det angeläget att miljökonsekvenserna beskrivs på det sätt som krävs enligt MKB-direktivet, för det fall detaljplanen gör det möjligt att anlägga en spårväg eller tunnelbana och genomförandet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Sammanfattningsvis bör detaljplanekravet inte omfatta byggandet av en spårväg eller en tunnelbana. Däremot bör det nuvarande kravet för tunnelbana och spårväg finnas kvar i 4 kap. 34 § andra stycket, dvs. att redovisningen av miljökonsekvenserna ska uppfylla kraven för en projekt-MKB, om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för en spårväg eller en tunnelbana.

En ny sammanhållen bebyggelse ska inte kunna prövas genom ett bygglov, om den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan

Som nämnts krävs det i vissa fall ingen detaljplan för ett sådant byggnadsverk som avses i 4 kap. 2 § första stycket 3 PBL, dvs. vissa byggnadsverk vars användning får betydande inverkan på omgivningen, om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller placeras i närheten av en Sevesoverksamhet. Det förutsätter dels att byggnadsverket kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, dels att användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (4 kap. 2 § andra stycket PBL).

Bakgrunden till att användningen av byggnadsverket inte får antas medföra en betydande miljöpåverkan, för att byggnadsverket ska kunna prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, hänger samman med kraven i MKB-direktivet. Villkoret tillkom i samband med nya PBL i syfte att förtydliga att kravet på detaljplan aldrig kan ersättas av en prövning i ett ärende om bygglov eller förhandsbesked, om byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 195, se vidare längre fram i detta avsnitt respektive avsnitt 3.1.2).

Behovet av villkoret upphör om detaljplanekravet utvidgas till att även omfatta de verksamheter och åtgärder som anges i MKB-direktivet enligt vad vi har föreslagit ovan. Den föreslagna nya femte punkten i paragrafens första stycke kommer nämligen att säkerställa att en

detaljplan görs i de fall som omfattas av direktivet. Av tydlighetsskäl ser vi dock ett behov av att behålla begränsningen för de fall då det är fråga om en ny sammanhållen bebyggelse, enligt följande.

Vi har i avsnitt 4.5.3 föreslagit att tillämpningsområdet för 4 kap. 2 § andra stycket ska utvidgas till att även omfatta punkterna 1 och 2 i paragrafens första stycke. Det innebär att detaljplanekravet inte ska omfatta ”en ny sammanhållen bebyggelse” (punkten 1), om åtgärden kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Samtidigt kommer det enligt vårt förslag att finnas ett strikt krav på detaljplan för en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för ett köpcentrum, en parkeringsanläggning *eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse* (föreslagna 4 kap. 2 § första stycket 5 b). Här innebär den nya punkten 5 b med andra ord en viss dubbelreglering i förhållande till innehållet i punkten 1, i den del en sammanhållen bebyggelse kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vi ser en risk för att bestämmelsen kan missuppfattas om tillämpningsområdet för det andra stycket utvidgas till att även träffa första stycket 1. Risken består i att bestämmelsen kan uppfattas som att det skulle vara möjligt att även pröva en ny sammanhållen bebyggelse enligt punkten 1 genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, även om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Eftersom den nya punkten 5 b i första stycket uppställer ett strikt krav på planläggning för sådana fall bör villkoret behållas i de fall som den sökta åtgärden avser en ny sammanhållen bebyggelse. Det bör därmed framgå av paragrafens andra stycke att det är en förutsättning att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan för att åtgärden ska kunna prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, i fråga om en ny sammanhållen bebyggelse.

I denna del blir bestämmelsen i andra stycket en upplysningsbestämmelse eftersom detaljplanekravet redan kommer att framgå av första stycket 5 b, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan till följd av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för ett ”projekt för sammanhållen bebyggelse”.

Avslutningsvis bör nämnas att vi har övervägt om det är möjligt att utforma paragrafen på ett sätt som inte medför en dubbelreglering mellan punkterna 1 respektive 5 b i det första stycket. Detta avseende delen om en sammanhållen bebyggelse som kan antas

medföra en betydande miljöpåverkan. De lösningar vi har skissat på har dock inneburit omfattande ändringar i paragrafen i förhållande till dagens utformning, vilket vi har bedömt vara ett sämre alternativ för dem som ska tillämpa bestämmelsen.

I vissa fall ska en åtgärd som kräver bygglov, som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, kunna tillåtas utan detaljplan

De justeringar som vi nu har föreslagit genom den nya bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 5 respektive andra stycket PBL innebär att det uppstår ett utrymme för att kunna pröva åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enbart genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Det handlar om vissa byggnadsverk som medför en betydande inverkan på omgivningen, men som ändå bedöms vara möjligt att pröva genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

I många fall förhindras den möjligheten till följd av de föreslagna kraven i den nya femte punkten. Exempelvis kan det tänkas att byggnadsnämnden bedömer att en ansökan om bygglov för ett nytt köpcentrum utgör ett sådant byggnadsverk som medför en betydande inverkan på omgivningen. Ett sådant köpcentrum ska normalt prövas genom planläggning enligt 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL, men kan i vissa fall prövas genom ett bygglov med stöd av bestämmelsens andra stycke. Om köpcentret kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, skulle det i alla fall behöva prövas genom planläggning till följd av att ett köpcentrum kommer att omfattas av det strikta kravet på detaljplan enligt den nya punkten 5 b.

Det utrymme vi inledningsvis antydde uppstår för sådana åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, men som inte omfattas av den föreslagna katalogen i den nya femte punkten. Exempelvis kan det tänkas att någon söker bygglov för en större transformatorstation, t.ex. i form av en kopplingsstation eller ett ställverk. En sådan anläggning kan utgöra ett byggnadsverk som får en betydande inverkan på omgivningen. Anläggningen kan i vissa fall även antas medföra en betydande miljöpåverkan. I den mån en sådan anläggning etableras friliggande – och inte som en del av sammanhållen bebyggelse – bör anläggningen inte heller omfattas av något av kraven i den föreslagna femte punkten. Därmed sagt att åtgärden åtminstone i teorin skulle kunna prövas genom ett bygglov eller för-

handsbesked, trots att den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vi menar att detta är en godtagbar ordning. De byggnadsverk som prövas enligt PBL men som inte omfattas av den föreslagna femte punkten, kommer såvitt känt ändå alltid att miljöbedömas enligt någon annan lag, t.ex. miljöbalken eller ellagen (1997:857), om byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Därmed finns det enligt vår uppfattning inte något skäl för lagstiftaren att ställa krav på att åtgärden måste miljöbedömas inom ramen för PBL-systemet. Ett sådant krav skulle i vissa fall leda till en onödig dubbelprövning.

Bakgrunden till kravet att ett byggnadsverk inte kan prövas genom ett bygglov, om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan

I detta sammanhang finns anledning att kommentera den EU-rättsliga kopplingen till kravet att ett byggnadsverk inte ska kunna prövas genom ett bygglov eller förhandsbesked, om det kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Under utredningsarbetet har det ifrågasatts om denna bestämmelse är ett led i genomförandet av MKB-direktivet, eller om bestämmelsen i själva verket avser att genomföra SMB-direktivet.

Vi anser att det är tydligt att bestämmelsen infördes i syfte att genomföra MKB-direktivet. Bilden kompliceras emellertid av att författningskommentaren till nya PBL kan tolkas som att införandet skulle hänga samman med kraven i SMB-direktivet.

I skälavsnittet till nya PBL motiverades den nya bestämmelsen så här (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 194 f.).

Enligt de nuvarande bestämmelserna behövs ingen detaljplan om bedömningen kan klaras av i samband med prövningen av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. [...] Om åtgärden kan antas medföra en "betydande miljöpåverkan" gäller emellertid ett ovillkorligt detaljplanekrav som en följd av bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar i nuvarande 5 kap. 18 § [ÅPBL]. Bestämmelserna, som infördes i plan- och bygglagen 1994, föranleddes av det s.k. MKB-direktivet, dvs. rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [...]. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att det inte kan råda någon tvekan om att en åtgärd som har en betydande miljöpåverkan ska prövas genom en detaljplan och inte med stöd av undantagsbestämmelsen i 5 kap. 1 § 2 plan- och bygglagen som medger att prövning kan ske i samband med

prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked i vissa fall (prop. 1992/93:60 s. 22 och prop. 2004/05:59 s. 17).

[...]

Bestämmelserna bör dock förtydligas så att det framgår att kravet på detaljplan aldrig kan ersättas av en prövning i ett ärende om bygglov eller förhandsbesked om byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Här sägs uttryckligen att bestämmelsen föranleddes av MKB-direktivet. I författningskommentaren till 4 kap. 2 § andra stycket hänvisar regeringen emellertid till SMB-direktivet (a. prop. s. 426).

Andra stycket överensstämmer med de delar av 5 kap. 1 § första stycket 2 i [ÅPBL] som saknas i första stycket 3, med tillägget att detaljplan alltid krävs om användningen av byggnaden eller den bygglovspliktiga anläggningen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta tillägg görs för att tydliggöra kravet på en detaljplan om användningen av byggnadsverket kan antas att medföra en betydande miljöpåverkan. I det s.k. SEA-direktivet¹⁴ ställs krav på att det i ett ärende som avser antagande av en plan vars ändamål ger möjlighet att uppföra ett byggnadsverk som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska det finnas en miljökonsekvensbeskrivning. Miljökonsekvensbeskrivningen ska vara framtagen på det sätt som anges i 6 kap. miljöbalken. I plan- och bygglagen finns dock inga möjligheter att ställa krav på en miljökonsekvensbeskrivning i ett lovärende utan endast i ett planärende.

Författningskommentaren kan förstås som att tillägget skulle vara motiverat av SMB-direktivet, vilket rimligen inte kan ha varit avsikten. Anledningen är att SMB-direktivet enbart ställer krav på att det ska göras en miljöbedömning av vissa planer och program, om genomförandet av planen eller programmet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. SMB-direktivet innehåller inga krav på att vissa åtgärder måste föregås av planläggning. Däremot innehåller MKB-direktivet krav på att vissa verksamheter och åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska miljöbedömas, oavsett om verksamheten eller åtgärden är föremål för planläggning eller inte.

Kravet på detaljplan avser situationen när byggnadsnämnden ska pröva om en ansökan om bygglov eller förhandsbesked behöver föregås av planläggning eller inte. Som nämnts tidigare finns ingen möjlighet att göra en miljöbedömning inom ramen för bygglovsproces-

¹⁴ SEA-direktivet är förkortningen av det engelska namnet på SMB-direktivet.

sen, vilket det däremot finns inom ramen för detaljplaneprocessen. För att svensk rätt ska uppfylla kraven i MKB-direktivet är det således nödvändigt att detaljplanekravet säkerställer att en miljöbedömning sker, för de åtgärder som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet och som genomförs genom PBL.

Mot bakgrund av denna redogörelse uppfattar vi det som att bestämmelsen infördes i syfte att genomföra MKB-direktivet, trots hänvisningen till SMB-direktivet i författningskommentaren.

4.6.2 Kriterierna för vad som utgör en betydande miljöpåverkan bör preciseras på förordningsnivå

Förslag: Regeringen ska få meddela föreskrifter i vilka fall en åtgärd ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa ändamål som anges i MKB-direktivet.

När byggnadsnämnden prövar om en detaljplan behövs till följd av att någon avser att ta i anspråk ett område för en sådan åtgärd, ska byggnadsnämnden vid sin bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan tillämpa vissa kriterier som anges i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar.

Regeringen ska även få meddela föreskrifter om att vissa slag av de åtgärder som det nu är fråga om, ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan

De projekt som omfattas av bilaga 2 till MKB-direktivet – däribland de projekt som i svensk rätt genomförs genom bestämmelser i PBL – ska behövsbedömas i förhållande till de relevanta kriterier som anges i direktivets bilaga 3, som vi tidigare har redovisat i avsnitt 4.2. Dessa kriterier återfinns i dag i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, MKBF. Som nämnts i avsnitt 4.2 är dessa kriterier inte direkt tillämpliga vid den bedömning som sker enligt PBL för att avgöra om det behövs en detaljplan eller inte.

Däremot finns en näraliggande bestämmelse i PBF som ska tillämpas när kommunen bedömer om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Denna bedömning får betydelse för vilket innehåll som planbeskrivningen ska ha när det gäller redovisningen av miljökonsekvenserna. Bestämmelsen anger att kommunen ska tillämpa kriterierna i bilaga 2 till MKBF vid sin bedömning av om en detaljplan medför en betydande miljöpåverkan, om planen medger att planområdet får tas i anspråk för en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 4 kap. 34 § andra stycket PBL (2 kap. 5 § PBF).

I avsnitt 4.6.1 har vi föreslagit att kravet på detaljplan uttryckligen ska omfatta åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa ändamål som anges i MKB-direktivet. Förslaget behöver kompletteras med en bestämmelse som tydliggör vad som avses med betydande miljöpåverkan i detta sammanhang. Det innebär att det behövs en bestämmelse med innebörden att byggnadsnämnden ska tillämpa kriterierna i bilaga 2 till MKBF vid sin bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, när nämnden prövar behovet av en detaljplan. Eftersom motsvarande bestämmelser redan i dag finns på förordningsnivå bör även den nya bestämmelsen införas på denna nivå, och då lämpligen genom att en hänvisning införs i PBF till kriterierna i bilaga 2 i MKBF.

Regeringen har meddelat bestämmelserna i 2 kap. 5 § PBF med stöd av ett bemyndigande i 16 kap. 1 § 2 PBL. Detta bemyndigande anger att regeringen får meddela föreskrifter om när genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av en sådan användning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket PBL. Förslaget att detaljplanekravet även ska omfatta lovpliktiga åtgärder, som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för de ändamål som följer av MKB-direktivet, medför att bemyndigandet behöver utvidgas.

Vi föreslår att bemyndigandet i 16 kap. 1 § PBL ska utvidgas så att det även omfattar en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om när en åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 PBL kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för de ändamål som

avses i den bestämmelsen. Den nya bestämmelsen bör lämpligen placeras i 2 kap. PBF. Detta kapitel har rubriken Planer och områdesbestämmelser och innehåller redan i dag underrubriken Betydande miljöpåverkan. Vi menar att denna placering är lämplig, även om bestämmelsen främst kommer att tillämpas av byggnadsnämnden i ärenden om lov. Att det handlar om ärenden om lov skulle i och för sig kunna tala för att bestämmelsen kan placeras i 6 kap. PBF, som har rubriken Lov och anmälan. Det nära släktskapet med 2 kap. 5 § PBF, samt att detaljplanekravet är placerat i 4 kap. PBL, talar dock för att den nya bestämmelsen bör placeras i 2 kap. PBF.

Vi har även övervägt om de nya föreskrifterna är sådana att de omfattas av regeringens normgivningsområde enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Detta skulle medföra att det kunde vara lämpligt att införa en upplysningsbestämmelse i 4 kap. 2 § PBL för att göra det lättare för läsaren att hitta kriterierna för hur uttrycket en betydande miljöpåverkan ska förstås. I propositionen Miljöbedömningar (prop. 2016/17:200) har regeringen föreslagit en sådan upplysningsbestämmelse i anslutning till 6 kap. 6 § andra stycket och 24 § andra stycket miljöbalken.

Som redan nämnts finns sedan tidigare ett bemyndigande i 16 kap. 1 § PBL för regeringen att meddela föreskrifter om när en detaljplan på grund av sådan användning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Lagrådet hade vid bestämmelsens tillkomst inga synpunkter på att den utformades som ett bemyndigande. Syftet med detta bemyndigande var snarlikt syftet med de nya föreskrifter i PBF som nu föreslås. Med anledning av detta ser vi inte att de nya föreskrifterna skulle omfattas av regeringens normgivningsområde enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Vidare skulle det strida mot systematiken i PBL – där denna typ av upplysningsbestämmelse inte förekommer i övrigt – att införa en upplysningsbestämmelse på det sätt som föreslås i propositionen om miljöbedömningar.

Upplysningsvis föreslås i den departementspromemoria som ligger till grund för propositionen Miljöbedömningar (Ds 2016:25) att bestämmelserna i MKBF ska ersättas av en ny miljöbedömningsförordning. Om så blir fallet, kommer hänvisningen i föreslagna 2 kap. 5 a § PBF att behöva justeras så att den bestämmelsen i stället hänvisar till den nya förordningen.

Regeringen bör även få meddela föreskrifter om att vissa åtgärder ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan

MKB-direktivet föreskriver att medlemsstaterna ska bestämma om de projekt som anges i direktivets bilaga 2 ska bli föremål för en miljöbedömning genom en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten (artikel 4.2). När det gäller detaljplaner har Sverige valt att göra en granskning från fall till fall, i syfte att avgöra om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Utredningen bedömer att behovsbedömningen i normalfallet bör kunna hanteras relativt enkelt av byggnadsnämnden. MKB-direktivet tar sikte på relativt omfattande verksamheter och åtgärder, medan de åtgärder som byggnadsnämnden prövar inom ramen för ett bygglov normalt är av begränsad omfattning. Det gör att det i normalfallet inte bör råda någon tvekan om att den åtgärd som byggnadsnämnden har att pröva inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Samtidigt är de kriterier som ska ligga till grund för behovsbedömningen omfattande (vi återkommer till dessa kriterier i avsnitt 4.6.4). I vissa fall kan byggnadsnämnden tänkas få anledning att vara utförligare i sin beskrivning av hur nämnden har kommit fram till slutsatsen att den sökta åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Som redan nämnts innehåller MKB-direktivet en möjlighet att – i stället för en granskning från fall till fall – bestämma gränsvärden eller kriterier för när en åtgärd aldrig ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. På motsvarande sätt ger direktivet en möjlighet att bestämma gränsvärden eller kriterier för när en åtgärd under alla omständigheter ska genomgå en miljöbedömning.

Vi bedömer att det skulle kunna underlätta byggnadsnämndernas arbete om regelverket innehöll gränsvärden eller kriterier för sådana åtgärder som aldrig kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För sådana åtgärder skulle byggnadsnämnden helt kunna låta bli behovsbedömningen och därmed kunna avstå från att redovisa hur nämnden har kommit fram till slutsatsen att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Redan i dag finns bestämmelser i 2 § MKBF som anger att vissa verksamheter och åtgärder – som omfattas av bestämmelserna i miljöbalken – inte omfattas av skyldigheten att upprätta en miljökonsekvensbeskriv-

ning. Vi anser att regeringen bör kunna införa motsvarande bestämmelser i PBF.

Det har inte varit möjligt för oss att inom ramen för utredningstiden föreslå hur gränsvärden eller kriterier skulle kunna utformas för sådana åtgärder som aldrig kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Däremot anser vi att det är lämpligt att regeringen ges möjlighet att meddela föreskrifter om att vissa slag av åtgärder – som avses i den föreslagna bestämmelsen 4 kap. 2 § första stycket 5 PBL – ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan vid byggnadsnämndens bedömning av om det krävs en detaljplan eller inte.

Vi anser att det är lämpligt att införa ett sådant bemyndigande för regeringen redan inom ramen för det lagstiftningsärende som detta betänkande kan tänkas utmyнна i. Hur gränsvärden eller kriterier kan utformas får beredas i annan ordning.

Mot denna bakgrund föreslår vi ett nytt bemyndigande som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter att vissa slag av åtgärder ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bestämmelsen finns i 16 kap. 1 § PBL.

4.6.3 Behovsbedömningen förutsätter inget krav på särskilt samråd med berörda myndigheter

<p>Bedömning: Behovsbedömningen innebär inget krav på särskilt samråd med berörda myndigheter och bör inte heller göra det.</p>
--

Processen för att bedöma om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ser olika ut i MKB-direktivet respektive SMB-direktivet. Skillnaderna består både i att bedömningen ska ske i förhållande till olika kriterier, men även hur bedömningen ska gå till.

I dag finns krav på att kommunen ska ge den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av en detaljplan tillfälle att yttra sig, vid bedömningen av om genomförandet av en plan ska antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 § jämförd med 4 § andra stycket MKBF). Detta krav hänger samman med kraven i artikel 3.6 i SMB-direktivet, som anger att ett samråd ska äga rum med de myndigheter som avses i artikel 6.3 när det görs en undersökning av om en miljöbedömning krävs. Av artikel 6.3 fram-

går att medlemsstaterna ska utse de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av den miljöpåverkan som följer av genomförandet av planer och program.

Motsvarande krav saknas i MKB-direktivet¹⁵. I situationen när byggnadsnämnden ska bedöma om en ansökan om lov eller förhandsbesked förutsätter planläggning finns det således inget krav i EU-rätten på att nämndens ställningstagande ska föregås av ett samråd med andra kommuner eller myndigheter.

Vi gör bedömningen att det inte bör införas några ytterligare krav på att byggnadsnämnden ska samråda med övriga myndigheter, utöver de krav som redan gäller enligt 9 kap. 25 § PBL. Anledningen till detta är att byggnadsnämnden kommer att behöva göra denna behovsbedömning i ett stort antal fall, där det i många fall kommer att handla om åtgärder som är av sådant slag att någon betydande miljöpåverkan normalt inte kommer att kunna komma i fråga.

Byggnadsnämndens prövning av om det krävs en detaljplan eller inte träffar alla ansökningar om lov och förhandsbesked som avser sådana områden som inte redan är planlagda. Det kan antas att byggnadsnämnderna hanterar cirka 100 000 bygglovsärenden varje år¹⁶. Såvitt känt finns det ingen statistik som visar hur många av dessa ärenden som avser åtgärder utanför områden med detaljplan, men graden kan antas variera beroende på vilken kommun det är fråga om. Sammantaget handlar det emellertid om tiotusentals ärenden där detaljplanekravet prövas varje år. Enligt vår erfarenhet handlar flertalet av dessa ärenden om åtgärder som i sammanhanget är av begränsad omfattning, t.ex. byggande av garage och carportar, där det vanligtvis är uteslutet att den sökta åtgärden skulle kunna antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Att införa krav på ytterligare samråd för att bedöma om genomförandet av dessa åtgärder kan antas leda till en betydande miljöpåverkan skulle leda till en omfattande administration hos byggnadsnämnderna. Mot bakgrund av karaktären i dessa ärenden skulle miljö-

¹⁵ Av sista meningen i preambel 29 till ändringsdirektivet framgår uttryckligen att det inte finns något krav på formellt samråd i behovsbedömningsfasen.

¹⁶ De kommuner som har bidragit med statistik till Boverkets uppföljning av PBL för 2016 anger att antalet ansökningar om lov uppgick till 85 502. Med en svarsfrekvens på 84 procent kan antalet lovansökningar totalt beräknas till cirka 100 000, förutsatt att de kommuner som inte svarat utgör ett representativt urval.

nyttan av en sådan ordning sannolikt vara begränsad och inte stå i proportion till det merarbete som kravet skulle medföra.

4.6.4 Byggnadsnämndens bedömning av miljöpåverkan ska framgå av beslutet om lov eller förhandsbesked

Förslag: Byggnadsnämndens bedömning i frågan om betydande miljöpåverkan ska framgå av beslutet om lov eller förhandsbesked.

Som redan nämnts anser vi att det är en brist i genomförandet av MKB-direktivet att kravet enligt direktivet på att vissa projekt ska behövsbedömas inte införts vid en prövning mot kravet på detaljplan i 4 kap. 2 § PBL. Vi föreslår därför i avsnitt 4.6.2 dels ett nytt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om i vilka fall en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, dels en ny bestämmelse i PBF som i sin tur hänvisar till bestämmelser i MKBF där det anges vilka kriterier som byggnadsnämnden ska ta hänsyn till i sin bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Dessa kriterier motsvarar de urvalskriterier som ska tillämpas vid behovsbedömningen enligt bilaga 3 till MKB-direktivet. Kriterierna redovisas i tabell 4.2.

Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att resultatet av de ansvariga myndigheternas behovsbedömningar görs tillgängliga för allmänheten (artikel 4.4). För att genomföra direktivet även i denna del föreslår vi att bestämmelser införs som innebär att skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska framgå av beslutet om förhandsbesked eller bygglov.

I beslutet ska byggnadsnämnden alltså ange skälen till sin bedömning att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att byggnadsnämnden ska motivera sin bedömning i förhållande till de kriterier som anges i tabell 4.2. Omfattningen av skälen behöver anpassas i förhållande till förutsättningarna i det enskilda fallet, utifrån åtgärdens

- karakteristiska egenskaper (punkten 1),
- lokalisering (punkten 2), och
- de potentiella effekternas karakteristiska egenskaper (punkten 3).

Tabell 4.2 Urvalskriterier enligt bilaga 2 till MKB-förordningen**1. PROJEKTENS KARAKTERISTISKA EGENSKAPER**

Projektets karaktäristiska egenskaper måste beaktas, särskilt

- a) projektets omfattning,
- b) projektets förening med andra projekt,
- c) projektets utnyttjande av mark, vatten och andra resurser,
- d) projektets alstrande av avfall,
- e) föroreningar och störningar, och
- f) risken för olyckor, särskilt när det gäller de ämnen och den teknik som har använts.

2. PROJEKTENS LOKALISERING

Miljöns känslighet i de områden som kan antas bli påverkade måste beaktas. Vid bedömningen skall särskild hänsyn tas till

- a) nuvarande markanvändning,
- b) markens, vattnets och andra resursers förekomst, kvalitet och förnyelseförmåga i området, och
- c) den befintliga miljöns känslighet, med särskild uppmärksamhet på
 - större opåverkade områden,
 - våtmarker,
 - kustområden,
 - bergs- och skogsområden,
 - nationalparker, naturreservat, kulturresevat och andra områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken,
 - områden där kvalitetsnormer har överträts eller riskerar att överträdas,
 - tätbefolkade områden, och
 - historiskt, kulturellt eller arkeologiskt betydelsefulla markområden.

3. DE POTENTIELLA EFFEKTERNAS KARAKTERISTISKA EGENSKAPER

Projektets möjliga påverkan av betydelse måste beaktas i förhållande till de kriterier som finns under 1 och 2 och särskilt när det gäller

- a) effekternas omfattning (geografiskt område och den berörda befolkningens storlek),
- b) effekternas gränsöverskridande karaktär,
- c) effekternas betydelse och komplexitet, varvid särskild hänsyn bör tas till allmänhetens behov av information,
- d) effekternas sannolikhet, och
- e) effekternas varaktighet, vanlighet och uppträdande (reversibilitet).

Om den sökta åtgärden är av begränsad omfattning, har ringa eller ingen omgivningspåverkan och ska lokaliseras till ett redan bebyggt område, bör skälen kunna hållas kortfattade. I andra fall kan det finnas behov av att byggnadsnämnden utvecklar skälen för sin bedömning i förhållande till kriterierna i tabell 4.2.

Redovisningskravet bör endast gälla för åtgärder som ska vidtas utanför detaljplanelagda områden, eftersom behovet av planlägg-

ning bara prövas i sådana fall. Vidare bör kravet endast gälla åtgärder som ska vidtas inom ett område som är ianspråktaget eller som genom den sökta åtgärden kan tas i anspråk för sådana verksamheter och åtgärder som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 PBL, dvs. för ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse m.m.

Bestämmelserna finns i 9 kap. 39 och 40 §§ PBL.

4.6.5 Ett byggnadsverks inverkan på omgivningen bör bedömas i förhållande till hela åtgärden

Förslag: Ett byggnadsverks inverkan på omgivningen bör bedömas i förhållande till hela byggnadsverket och inte bara till dess användning.

Vi har i avsnitt 4.3 anfört att varken gällande rätt eller förslaget att begränsa kravet på detaljplan i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) är förenligt med kraven i MKB-direktivet, bl.a. eftersom ett byggnadsverks inverkan på omgivningen behöver bedömas i förhållande till hela åtgärden och inte bara till användningen av byggnadsverket. Nedan utvecklar vi våra överväganden och förslag i detta avseende.

Detaljplanekravet omfattar i dag bl.a. nya byggnadsverk, om byggnadsverket kräver bygglov och byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen (4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL). Enligt andra stycket krävs det ingen detaljplan 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.

När det gäller uttrycket *betydande inverkan på omgivningen* uppkommer frågan hur detta uttryck förhåller sig till uttrycket *betydande miljöpåverkan*. Som exempel på en enstaka byggnad som kan ha betydande inverkan på omgivningen nämner departementschefen i samband med tillkomsten av ÄPBL större byggnader för t.ex. handel, industri eller service, där det kan vara fråga om störningar av olika slag från verksamheten som sådan eller sekundära effekter i form av trafikallsträng eller säkerhetsrisker (prop. 1985/86:1 s. 553).

Under förarbetena till nuvarande PBL diskuterades förhållandet mellan dessa uttryck med anledning av att PBL-kommittén i betänkandet *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77) föreslagit att uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” borde ersättas med ”betydande miljöpåverkan”. Regeringen anförde bl.a. följande i frågan (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 195).

Regeringen delar PBL-kommitténs bedömning att de nuvarande bestämmelserna om krav på detaljplan inte är helt entydiga i detta avseende. Samtidigt finns det inte tillräckligt underlag för att helt ersätta kravet på detaljplan vid en betydande inverkan på omgivningen med ett krav på detaljplan endast vid en betydande miljöpåverkan. Utöver miljöpåverkan får uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” även anses omfatta betydande inverkan på landskapsbilden eller på den arkitektoniska stadsmiljön eller på förutsättningarna för trafiken eller på förutsättningarna för friluftslivet. Uttrycket en ”betydande inverkan på omgivningen” får således anses omfatta mer än uttrycket ”en betydande miljöpåverkan”. Bestämmelserna bör dock förtydligas så att det framgår att kravet på detaljplan aldrig kan ersättas av en prövning i ett ärende om bygglov eller förhandsbesked om byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ett förtydligande av bestämmelserna i detta avseende innebär inte en skärpning av kravet på detaljplan, utan ger tvärtom en uttrycklig möjlighet att på ett enklare sätt pröva enstaka byggnadsverk direkt i samband med bygglovsprövningen, så länge planen inte medför en betydande miljöpåverkan. Därmed ges stöd för en rationell hantering av bygglovsprövningen och en tydlig samordning med bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar.

Regeringens uttalande får förstås som att innebörden av uttrycket ”betydande inverkan på omgivningen” i vissa avseenden sammanfaller med innebörden av uttrycket ”betydande miljöpåverkan”. Därutöver anser regeringen att uttrycket även omfattar ytterligare aspekter.

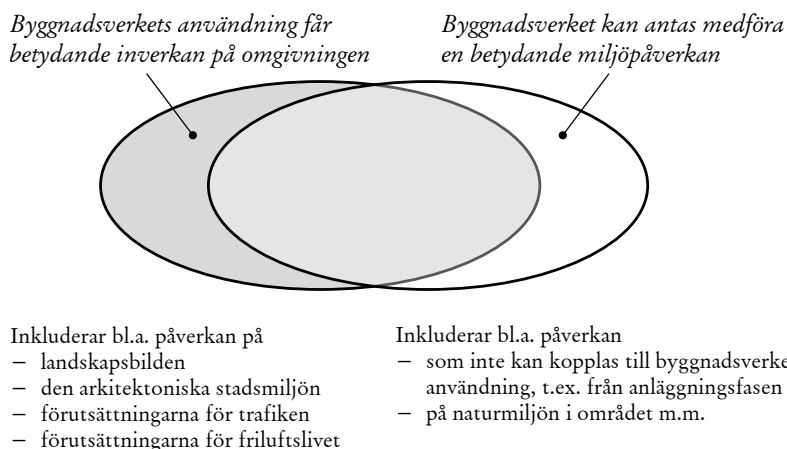
Enligt vår uppfattning begränsas räckvidden av detaljplanekravet emellertid av att hänsyn till byggnadsverkets inverkan på omgivningen endast ska tas till byggnadsverkets *användning*. Även om det inte uttryckligen framgår av förarbetena får uttrycket ”byggnadsverkets användning” förstås som att den inverkan på omgivningen, som kan utlösa ett krav på detaljplan, enbart ska beaktas i den del som byggnadsverkets inverkan på omgivningen hänför sig till användningen av byggnadsverket. Därmed exkluderas den inverkan på omgivningen som kan uppkomma i samband med uppförandet. Exempelvis får användningen av ett bostadshus normalt anses medföra en

relativt begränsad inverkan på omgivningen. Om byggnaden förläggs i ett känsligt naturområde kan uppförandet av byggnaden emellertid få en betydande inverkan på omgivningen till följd av att omistliga naturvärden försvinner.

Uttrycket ”betydande miljöpåverkan” begränsar sig inte enbart till byggnadsverkets användning, utan omfattar byggnadsverkets samlade miljöpåverkan. Att ett byggnadsverks användning kan få en betydande inverkan på miljön torde därmed inte fullt ut täcka innebörden av uttrycket ”kan antas få en betydande miljöpåverkan”, på det sätt som det används i EU-rätten.

Vår erfarenhet är att den nuvarande bestämmelsen tillämpas så att all inverkan på omgivningen beaktas för att bedöma om det finns ett behov av detaljplan, dvs. inte bara sådan inverkan på omgivningen som hänger samman med användningen av byggnadsverket. Inte heller regeringen synes ha avsett att räckvidden ska begränsas till byggnadsverkets användning – aspekter som inverkan på landskapsbilden eller på den arkitektoniska stadsmiljön bör normalt inte kunna hänföras till byggnadsverkets användning utan är kopplad till byggnadsverkets samlade inverkan på omgivningen.

Figur 4.3 Relationen mellan uttrycket betydande inverkan på omgivningen och uttrycket betydande miljöpåverkan



Vi anser att det är en brist att den uttryckliga ordalydelsen i 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL inte fångar upp byggnadsverkets samlade inverkan på omgivningen. Bestämmelsen bör därför justeras så att

den inverkan på omgivningen som ska beaktas inte begränsas till byggnadsverkets användning, utan utsträcks till att omfatta ”byggnadsverket” i dess helhet. Därmed inkluderas även den inverkan på natur- och kulturvärden på platsen som kan komma att ske i samband med att området tas i anspråk för byggnadsverket och sådan inverkan på omgivningen som kan komma att uppstå under byggtiden. Därutöver inkluderas bl.a. om det uppstår inverkan på omgivningen till följd av den arkitektoniska utformningen, att byggnadsverket medför skuggbildning eller att grundvattenbildning försvåras genom att ytterligare yta hårdgörs.

Med tanke på att byggnadsnämnderna redan i dag synes ta hänsyn till sådana aspekter bör ändringen från ”byggnadsverkets användning” till ”byggnadsverket” inte medföra någon utvidgning av detaljplanekravet i praktiken. Vi anser likafullt att det är lämpligt att tillämpningen kommer närmare det uttryck som används i EU-rätten genom strykningen av ordet ”användningen”.

Bestämmelsen finns i 4 kap. 2 § första stycket 3 a PBL.

4.7 De termer som används för kravet på detaljplan bör samordnas med kraven på bygglov

4.7.1 Termen ”industriändamål” bör ersättas med ”ett industriområde”

Förslag: Kravet på detaljplan ska vara kopplat till om området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för ett industriområde i stället för industriändamål.

Enligt gällande rätt ska den redovisning som ska finnas i planbeskrivningen uppfylla vissa krav i miljöbalken, om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för bl.a. *industriändamål* (4 kap. 34 § andra stycket PBL). ”Industriändamål” avses motsvara uttrycket ”anläggning av industriområden” som är det uttryck som används i MKB-direktivet (direktivets bilaga 2, punkt 10 [a]). Bytet av uttryck får till följd att kraven i svensk rätt omfattar fler fall än vad som följer av direktivet. För att komma närmare den innebörd som avses i

direktivet anser vi att termen industriändamål bör ersättas med ”ett industriområde”, av de skäl vi redovisar i det följande.

Termen industriändamål infördes i PBL år 1994 till följd av förslagen i prop. 1992/93:60 som syftade till att genomföra avtalet om Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES-avtalet). Lagändringen var en del av genomförandet av MKB-direktivet i svensk rätt.

Det framgår inte helt tydligt av propositionen varför termen industriändamål valdes, men termen industrianläggning, som användes i den departementspromemoria som låg till grund för lagstiftningsärendet (Ds 1992:43) ansågs inte vara lämpligt (a. prop. s. 22 f.).

Enligt promemorian bör reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar anknytas till ett krav på obligatoriskt program i 5 kap. 18 § PBL i ärenden om sammanhållen bebyggelse, industrianläggningar, fritidsanläggningar eller hotellkomplex som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Som påpekats av någon remissinstans är dock denna uppräkningslista inte helt klar och innebär en viss diskrepans i förhållande till direktivet. De fall som skall medföra miljökonsekvensbeskrivningar bör istället preciseras till fall när mark används för industriändamål, ny sammanhållen bebyggelse, skidliftar eller kabinbanor, hotellkomplex eller fritidsbyar eller permanenta tävlings- eller testbanor för bilar eller motorcyklar.

Termen industriändamål togs bort i samband med att kravet på miljökonsekvensbeskrivningar gavs en generell utformning genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:230, bet. 1995/96:BoU1, rskr. 1995/96:30). Termen återinfördes emellertid i ÄPBL till följd av förslagen i prop. 2004/05:59, efter kritik från EU-kommissionen om hur Sverige hade genomfört MKB-direktivet. I författningskommentaren kommenteras valet på följande sätt (a. prop. s. 27 f.).

När bestämmelsen om miljökonsekvensbeskrivning enligt plan- och bygglagen tillkom 1994, i syfte att genomföra MKB-direktivet, omfattade den endast vissa verksamheter eller åtgärder – bl.a. ”Anläggning av industriområde”. I plan- och bygglagen uttrycktes detta på så sätt att planområdet fick tas i anspråk för ”industriändamål”. Det senare uttrycket passar bättre in i den svenska författningstexten.

Vad som avses med anläggning av industriområden i MKB-direktivet är inte helt entydigt. En rapport från EU-kommission¹⁷ ger dock viss vägledning om hur den engelska motsvarigheten Industrial estate development projects ska förstås.

... summarising information provided by Member States and also found in UNEP¹⁸ and World Bank guidance documents¹⁹, some common characteristics emerge which could be used for describing this project category. An industrial estate development project could be understood as specific area (land), which is zoned (developed) for industrial or for joint industrial and business purposes and where the necessary infrastructure is provided.

The term 'infrastructure' is widely interpreted and may include roads, power, and other utility services provided to facilitate the growth of industries.

It is common practice for industrial estate development projects to be intended for simultaneous use by several companies that are in close proximity. These companies may be provided with infrastructure for joint industrial or business utilisation.

Vi uppfattar kommissionen som att avsikten med punkten anläggning av industriområden är att fånga upp sådana industriområden och företagsparker som oftast anläggs för att skapa förutsättningar för flera olika företag avseende bl.a. småindustri, lager- och speditjonsverksamhet, dvs. så som termen industriområde normalt tillämpas i svenskt språkbruk.

Vi menar att punkten anläggning av industriområden måste läsas tillsammans med de övriga projekt som listas i direktivets bilaga 2, som omfattar projekt för bl.a. utvinningsindustri, framställning och bearbetning av metaller, mineralindustri, kemisk industri, livsmedelsindustri samt textil-, läder- trä- och pappersindustri. Dessa verksamheter och åtgärder omfattas i svensk rätt av krav på tillstånd enligt miljöbalken. I den mån dessa verksamheter och åtgärder kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kommer de alltså att miljöbedömas inom ramen för den prövning av miljöfarlig verksamhet som sker enligt miljöbalken.

¹⁷ EU-kommissionen, Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive, rapport 2008-022.

¹⁸ United Nations Environmental Programme.

¹⁹ UNEP. Production and Consumption Branch, 2001 and World Bank. Pollution Prevention and Abatement Handbook, July 1998.

I den utsträckning dessa verksamheter och åtgärder dessutom utgör industriändamål – vilket torde vara flertalet av de projekt som anges i direktivets bilaga 2 – kommer de även att omfattas av krav på miljöbedömning enligt PBL. Att termen industriändamål används i PBL innebär således att det kommer att ske en viss dubbelprövning.

Som framgått tidigare föreslår vi ett strikt detaljplanekrav för de projekt i MKB-direktivet som enbart genomförs genom bestämmelser i PBL, däribland anläggning av industriområden. Vi anser att det inte är ändamålsenligt att samma åtgärd kommer att miljöbedömas både enligt miljöbalken och PBL. Termen industriändamål bör därför ersättas med den snävare termen industriområde.

Kravet på planläggning bör således avse en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för ”ett industriområde”. Med detta avses ett område som används eller kommer att kunna användas av en eller flera verksamheter för industri, tillverkning, lagerhållning eller liknande ändamål och som genom sin utformning och verksamhet utgör en funktionell enhet i förhållande till den omgivande bebyggelsen. Avgörande för om detaljplanekravet ska vara tillämpligt bör vara att det är fråga om åtgärder som inte kommer att miljöbedömas på annat sätt. Ett område som tas i anspråk för industriell verksamhet bör således inte anses utgöra ett industriområde på det sätt som nu avses om det enbart rör en enstaka industriverksamhet som även kommer att miljöbedömas enligt bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet i miljöbalken.

Bestämmelsen finns i 4 kap. 2 § första stycket 5 a PBL.

4.7.2 Det behövs ytterligare överväganden innan övriga termer kan samordnas

Bedömning: De termer som används i kravet på detaljplan bör samordnas med de termer som används i kraven på bygglov, men det krävs ytterligare utredning innan underlaget är tillräckligt för en lagändring.

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

Vi anser att det är lämpligt att kravet på detaljplan avser småbåtshamnar, i stället för en hamn för fritidsbåtar. Kravet på detaljplan bör även avse en campingplats, i stället för en permanent campingplats.

Kravet på bygglov bör även i fortsättningen avse parkeringsplatser utomhus, samtidigt som kravet på detaljplan bör avse en parkeringsanläggning.

De termer som används i kravet på detaljplan bör samordnas med de termer som används i kraven på bygglov

I avsnitt 4.6 har vi föreslagit att vissa åtgärder som hänger samman med kraven i MKB-direktivet, och som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska omfattas av ett strikt krav detaljplan. De termer som vi föreslår där används – med undantag för termen ett industriområde – sedan tidigare i 4 kap. 34 § andra stycket PBL. Dessa termer skiljer sig från de termer som används i fråga om kraven på bygglov i PBF.

Vi anser att det är lämpligt att dessa termer samordnas, vilket bör förenkla byggnadsnämndernas arbete. Vi har dock inte hunnit utreda frågan tillräckligt för att vårt förslag ska kunna ligga till grund för lagstiftning. Vi har t.ex. inte hunnit undersöka EU-domstolens praxis inom detta område. Vi anser emellertid att det finns anledning att redogöra för samordningsbehovet, om inte annat för att remissinstanserna kan tänkas påtala att det finns ett sådant behov. Vi redovisar även en hypotes om hur vi tror att PBL och PBF kan utformas, så långt våra efterforskningar nu medger.

De termer som används för att beskriva kraven på bygglov i PBF skiljer sig från de termer som används i MKB-direktivet och PBL

De termer som i dag används i 4 kap. 34 § andra stycket för att beskriva i vilka fall som en planbeskrivning ska ha en utförligare redovisning av miljökonsekvenserna, hänger samman med de termer som används i bilaga 2 till MKB-direktivet. Dessa termer är snarlika men inte identiska med de termer som används i PBF för att reglera kraven på bygglov för att anordna, inrätta, uppföra, flytta eller väsentligt ändra vissa anläggningar. De termer som har

sitt ursprung i MKB-direktivet är inte heller helt överensstämmande med de termer som används i bilaga 2 till MKB-direktivet. Skillnaderna framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.3 Termer som används i MKB-direktivet, i PBL och i PBF

Bilaga 2 i MKB-direktivet	4 kap. 34 § PBL	6 kap. 1 § PBF
skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar	en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar	skidbackar med liftar, kabinbanor
hamnar för fritidsbåtar	en hamn för fritidsbåtar	småbåtshamnar
permanenta campingplatser	en permanent campingplats	campingplatser
parkeringsplatser	en parkeringsanläggning	parkeringsplatser utomhus

Skillnaderna kan leda till oklarheter om innebörden av kraven. Frågor om vad skillnaderna består i kan dessutom tänkas uppstå oftare i framtiden. Detta hänger samman med att vi nu föreslår att det ska framgå att en bygglovpliktig åtgärd ska prövas genom planläggning, om den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för något av de ändamål som har sitt ursprung i MKB-direktivet. Vad skiljer t.ex. mellan en permanent campingplats och en campingplats? En hamn för fritidsbåtar och en småbåtshamn? Eller en linbana från en kabinbana? I dag uppstår dessa frågor enbart i samband med detaljplaneringen, och då uppmärksammas kanske inte ens de skillnader som finns mellan kraven på planbeskrivningens innehåll och räckvidden av kraven på bygglov.

Skillnaderna hänger ihop med att kraven har tillkommit på olika sätt. Kraven på bygglov tillkom i huvudsak före medlemskapet i EES respektive EU, när kraven i MKB-direktivet inte berörde Sverige. I andra fall – t.ex. när det gäller termen parkeringsanläggning – handlar det om ett medvetet val i samband med genomförandet av MKB-direktivet i svensk rätt för att avsiktligt åstadkomma en skillnad.

Vi anser att det är olämpligt att använda olika termer i fråga om kraven på bygglov, kravet på detaljplan respektive när planbeskrivningen ska ha en mer omfattande redovisning av miljökonsekvens-

erna. Termerna bör därför samordnas i vissa avseenden. I detta sammanhang finns anledning att peka på två principiellt olika vägar för hur samordningen skulle gå kunna till.

- Från ett EU-perspektiv är det lämpligt att ersätta termerna i PBF med de termer som följer av MKB-direktivet. Det skulle leda till en reglering som är identisk med direktivet och Sverige skulle därmed inte riskera någon kritik för eventuella brister i genomförandet.
- Från ett svenskt perspektiv är det i vissa avseenden lämpligare att ersätta termerna i PBL med de termer som används i PBF. Den rättspraxis som finns att tillgå är mer utvecklad när det gäller de svenska termerna än vad som gäller för de termer som följer av MKB-direktivet. Skulle termerna i PBF bytas ut skulle det därmed uppstå nya oklarheter om räckvidden av kraven på bygglov eftersom det skulle uppstå osäkerheter om äldre rättsfall kan tillämpas.

Med dessa principlösningar i bakhuvudet finns anledning att redogöra för ursprunget och innebörden av de olika termerna.

Skidbackar med liftar och kabinbanor

I 4 kap. 34 § andra stycket PBL används uttrycket ”en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar”. I MKB-direktivet används det närliggande uttrycket ”skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar”. Enligt PBF krävs bygglov för skidbackar med liftar respektive kabinbanor.

För att förstå innebörden av gällande rätt finns anledning att redogöra för hur kraven i PBL och PBF har tillkommit.

I det ursprungliga MKB-direktivet (85/337/EEG) användes uttrycket ”skidliftar och kabinbanor”²⁰. Samma uttryck användes när kravet på miljökonsekvensbeskrivningar infördes i dåvarande 5 kap. 18 § ÄPBL efter förslag i prop. 1992/93:60. Propositionen låg även till grund för kravet på bygglov för kabinbanor. I specialmotiveeringen anförde regeringen följande (a. prop. s. 27).

²⁰ I den engelska språkversionen används uttrycket ”Ski-lifts and cable-cars”, i den tyska ”Seilbahnen und andere Bergbahnen” och i den danska ”Bjerg- og svævebaner”.

Genom ett tillägg i första stycket 1 införs bygglovsplikt för kabinbanor så att det inte skall kunna råda någon tvekan om att det är hela anläggningens inverkan som skall prövas. Tillägget får närmast ses som ett förtydligande eftersom kabinbanor alltid torde kräva uppförande av i vart fall byggnader som redan nu är bygglovspliktiga.

Som redovisats i avsnitt 3.3.1 infördes 1996 ett generellt krav på miljökonsekvensbeskrivningar i ÄPBL vid detaljplaneläggning som medgav en användning av mark eller av byggnader m.m. som innebar en betydande påverkan på bl.a. miljön. I samband med detta togs uttrycket ”skidliftar och kabinbanor” bort från bestämmelsen om miljökonsekvensbeskrivningar, men termen kabinbanor användes även efter denna tidpunkt för att ange kraven på bygglov.

Kraven i MKB-direktivet utvidgades genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt. Därigenom infördes det nuvarande uttrycket ”skidbackar, skidliftar och linbanor och härmed förbundna anläggningar”²¹. Det framgår dock inte av direktivet vad som föranledde just denna ändring. Inte heller framgår vad som avses med ”härmed förbundna anläggningar”. Vi tänker oss dock att detta uttryck bl.a. kan avse tillfartsvägar, parkeringsanläggningar, garage för pistmaskiner, anlagda dammar för tillverkning av konstsnö och liknande anläggningar som kan behövas i en skidanläggning avsedd för utförsäkning.

Som tidigare nämnts fick Sverige kritik från EU-kommissionen för brister i det svenska genomförandet av MKB-direktivet. Det ledde till att uttrycket ”skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar” infördes i dåvarande 5 kap. 18 § ÄPBL efter förslag i prop. 2004/05:59. Kravet på bygglov justerades emellertid inte, utan avsåg alltjämt skidbackar med liftar och kabinbanor.

Vid en jämförelse mellan ”skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar” och ”skidbackar med liftar och kabinbanor” kan konstateras att uttrycken är snarlika. Det finns dock skillnader, dels i fråga om lin- respektive kabinbanor, dels i fråga om ”tillhörande anläggningar”. Skillnaden mellan lin- och kabinbanor berörs i samma proposition, men då i samband med en annan fråga, nämligen om det

²¹ I den engelska språkversionen används uttrycket ”Ski-runs, ski-lifts and cable-cars and associated developments”, i den tyska ”Skipisten, Skilifte, Seilbahnen und zugehörige Einrichtungen” och i den danska ”Skiløyper, skilifter, tovbåner og hermed forbundet anlægsarbejde”.

borde införas retroaktiva säkerhetskrav för befintliga linbanor i den dåvarande lagen (1994:847) respektive förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., förkortade BVL respektive BVF (a. prop. s. 25 f.).

En fråga i sammanhanget är hur linbanor skall uttryckas i lagtexten. Med linbana avses i normalt språkbruk en transportanläggning med hängande korgar. I linbanedirektivet definieras ”linbana” som en anläggning vars kabiner, stolar eller korgar bärs upp eller förflyttas med hjälp av en eller flera linor. Denna definition har använts i Boverkets föreskrifter om hissar och vissa andra motordrivna anordningar. Om uttrycket ”linbana” väljs skulle det kunna tolkas som en avsedd begränsning till anordningar som transporterar passagerarna i kabiner, stolar eller korgar. Den remissinstans som tillvaratar släpliftägarnas intressen, SLAO, har föreslagit att föreskrifter om säkerhetsåtgärder bör kunna meddelas även för släpliftar. En sådan reglering är motiverad. Bestämmelsen i 2 a § BVL bör därför utformas på ett sådant sätt att även släpliftar omfattas av regleringen. I linbanedirektivet används uttrycket ”linbaneanläggning” för att omfatta även släpliftar, bergbaneanläggningar och andra anläggningar vars vagnar går på hjul eller bärs av andra anordningar och förflyttas med hjälp av en eller flera linor. I och med genomförandet av linbanedirektivet kom uttrycket ”linbaneanläggning” även att användas i BVF och i Boverkets föreskrifter om hissar och andra motordrivna anordningar. Sammanfattningsvis är det därför lämpligt att använda uttrycket ”linbaneanläggning för persontransport”. Det finns inget i formuleringen som utesluter släpliftar och det är heller inte avsikten.

I författningss kommentaren till den föreslagna ändringen i BVL anges att ”med linbaneanläggning avses anläggningar för persontransport som utgörs av t.ex. bergbanor, kabinbanor, stolliftar och släpliftar”. Kraven i BVL och BVF har därefter överförts till PBL och PBF. I PBL används alltså redan uttrycket ”linbaneanläggning för persontransport” för att beskriva såväl skidliftar som kabinbanor. Det kan därmed tänkas ligga nära till hands att även använda detta uttryck när det gäller kraven på bygglov.

I sammanhanget bör nämnas att det s.k. linbanedirektivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/9/EG av den 20 mars 2000 om linbaneanläggningar för persontransport, är på väg att ersättas av den s.k. linbaneförordningen, dvs. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/424 om linbaneanläggningar, utfärdad den 9 mars 2016. Förordningen ska tillämpas från och med den 21 april 2018 och ersätter då det nu gällande direktivet. Boverket har i rapporten Anpassning av svensk rätt till EU-förordningen om lin-

baneanläggningar (rapport 2017:3) föreslagit vissa ändringar i PBL i syfte att anpassa svensk rätt till den nya förordningen.

Innan vi redovisar våra överväganden i dessa avseenden finns även anledning att beröra skillnaden i fråga om skidbackar, där MKB-direktivet särskilt anger att skidbackar omfattas av direktivet, oberoende av om det finns liftar eller inte. I PBF anges att kravet på bygglov enbart avser "skidbackar med liftar". MKB-direktivet innehåller med andra ord krav på att även skidbackar ska miljöbedömas. Där emot kan kravet på bygglov uppfattas som att det inte omfattar skidbackar utan liftar.

Lovpliktens räckvidd för skidbackar diskuterades i samband med att ÄPBL tillkom 1987 (prop. 1985/86:1 s. 684).

Här uppkommer även frågan om vilka omständigheter som skall anses konstituera skyldigheten att ansöka om lov, dvs. vad som här menas med "anordna". När det gäller t.ex. idrottsplatser och golfbanor ställer sig saken ganska enkel. Sådana anläggningar kräver omfattande åtgärder i form av markarbeten m.m. När det däremot gäller t.ex. skidbackar och badplatser är det mera osäkert när man skall anse att bygglovsplikten inträder. Att allmänheten utnyttjar en naturlig backe eller en badstrand för skidåkning resp. bad kan naturligtvis inte få till följd att fastighetsägaren skall bli skyldig att söka lov. Här kan man över huvud taget inte tala om att en anläggning har kommit till stånd. För att bygglovsplikt skall inträda måste fordras att fastighetsägaren vidtar åtgärder av något slag för att bereda marken för det nya ändamålet. I fråga om skidbackar kan sådana åtgärder bestå i trädfällning, markarbeten och inrättande av en skidlift. [...] Bygglovsplikt bör då konstitueras av åtgärderna sammantagna, i förening med deras syfte.

Det framgår inte helt tydligt av lagtexten och förarbetena om det krävs bygglov för att anlägga en ny skidbacke om det inte samtidigt tillkommer en skidlift. Så kan t.ex. ske ibland när ett befintligt liftsystem kompletteras med ytterligare nedfarter.

Vi uppfattar PBL-systemet som att det inte finns krav på bygglov för skidbackar utan liftar (6 kap. 1 § PBF), men att det trots det krävs att redovisningen av miljökonsekvenser ska uppfylla ytterligare krav, om genomförandet av planen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för en skidbacke (4 kap. 34 § andra stycket 3 PBL).

När det gäller kravet på bygglov för kabinbanor ser vi ingen anledning att behålla denna term. Termen tillkom i syfte att genomföra det ursprungliga MKB-direktivet. Direktivet har därefter ändrats utan att PBL har ändrats på motsvarande sätt. Med tanke på att

uttrycket ”linbaneanläggningar för persontransport” redan används i PBL – vilket omfattar bl.a. kabinbanor och släpliftar – ligger det nära till hands att ersätta kravet på bygglov för liftar och kabinbanor med detta uttryck. Samtidigt kan det finnas andra typer av liftar som inte utgörs av en linbaneanläggning, t.ex. transportband som i vissa fall används som skidlift, som i sådant fall riskerar att falla utanför regleringen. Det gör att det är vanskligt att tillämpa det uttrycket, eftersom det skulle leda till att MKB-direktivet inte implementeras fullt ut.

MKB-direktivet innehåller krav på att även skidbackar ska miljöbedömas, om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. En sådan betydande miljöpåverkan kan uppstå i förhållande till en ny skidbacke (nedfart), t.ex. om skidbacken anläggs i ett känsligt miljöområde. Därmed finns det skäl för samhället att pröva den miljöpåverkan som kan uppstå.

Vi menar att det kan ifrågasättas om PBL-systemet är det mest ändamålsenliga sättet att pröva den miljöpåverkan som en skidbacke kan antas medföra. Om en betydande miljöpåverkan kan antas, måste miljöbedömningen ske genom detaljplaneläggning. Det kan visserligen finnas behov av att planlägga vissa delar av ett skidsystem, t.ex. för att pröva behovet av parkering, tillfartsvägar, värmestugor, butiker, garage för pistmaskiner och liknande, men nyttan av att enbart planlägga en ny nedfart på en bergssida bör vara begränsad.

Denna omständighet skulle kunna tala för att skidbackar snarare borde prövas enligt miljölagstiftningen. Redan i dag gäller att om en verksamhet eller en åtgärd, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, kan komma att väsentligt ändra naturmiljön, ska anmälan för samråd göras till länsstyrelsen (jfr 12 kap. 6 § miljöbalken). Länsstyrelsen får i sådant fall förelägga den anmälningsskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får länsstyrelsen förbjuda verksamheten.

Enligt vår bedömning innebär detta att skidbackar redan enligt gällande rätt normalt behöver prövas enligt miljölagstiftningen. Det leder till att det kan ifrågasättas om det är ändamålsenligt att även ställa krav på en miljöbedömning enligt PBL av en skidbacke, i de fall åtgärden inte samtidigt innebär byggande av skidliftar och byggnader som bör prövas enligt PBL.

Som vi tidigare har redovisat har vi uppfattat att lagstiftaren valt att genomföra denna del av MKB-direktivet genom PBL och att det inte har ansetts vara aktuellt att göra någon ändring i detta avseende (avsnitt 4.4). Vi utgår därför från att lagstiftaren även i fortsättningen anser att denna fråga bör prövas inom ramen för PBL-systemet.

Vi bedömer att det är svårt att hitta en reglering som fullt ut tillgodoser de behov som finns, både när det gäller behovet att regleringen ska vara förenlig med EU-rätten och att formen för prövningen ska upplevas som ändamålsenlig. Vi menar att en lämplig lösning kan vara att detaljplanekravet utformas så att det avser ”en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar”, dvs. samma lydelse som används i 4 kap. 34 § andra stycket PBL i dag. Tillägget ”med tillhörande anläggningar” träffar då de byggnader och parkeringar m.m. som anordnas i anslutning till skidbackarna och liftarna. Tillägget kommer då även ange hur planområdet bör avgränsas och vilka åtgärder som bör inkluderas i bedömningen av huruvida åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Kravet på bygglov kan då ändras till att i stället avse ”... skidbackar, skidliftar, linbanor ...” i stället för ”..., skidbackar med liftar, kabinbanor ...” som används i 6 kap. 1 § PBF i dag. Därmed kommer kraven på bygglov respektive kraven på detaljplan att vara samordnade och dessutom ligga nära MKB-direktivet. Att även ”självständiga” skidbackar kommer att omfattas av kravet på bygglov utgör sannolikt en viss utvidgning av kravet på bygglov, men utvidgningen framstår som motiverad i förhållande till direktivet och torde i praktiken inte innebära någon utvidgning av kraven på bygglov, givet att nya skidbackar normalt tillkommer i samband med att nya liftar och linbanor etableras. Att kraven på bygglov inte omfattar sådana naturliga backar som allmänheten utnyttjar för skidåkning, på det sätt som avses i motiven till ÄPBL, får hanteras genom att kravet på bygglov får anses förutsätta viss markberedning.

Småbåtshamn

I 4 kap. 34 § andra stycket PBL används termen ”en hamn för fritidsbåtar”, vilket motsvarar det uttryck som används i MKB-direktivet (”hamnar för fritidsbåtar”). I PBF används termen ”småbåtshamn”.

I propositionen till ÄPBL anförde departementschefen att en småbåtshamn bör planläggas (prop. 1985/86:1 s. 558).

Slutligen vill jag som exempel ta en anläggning som kan behöva detaljregleras när det gäller såväl placering som utformning och tekniskt utförande. Det kan gälla en småbåtshamn med anläggningar i vattnet och byggnader, upplag m.m. på land. Lokaliseringen i stort bör vara redovisad i översiktplanen. Inplaceringen i ett kanske känsligt strandlandskap med många intressenter motiverar enligt min mening att detaljplan upprättas. I vattenområdet blir det aktuellt med flytande och kanske fasta bryggor, pirar som kan störa vattenrörelser, fiske etc. Klubbhus, servicebyggnad, tillfart och parkeringar skall samordnas på land. Vinterupplägningen skall organiseras i kvarter med erforderliga brandgator och kanske skyddande planteringar. Även utformningen av en sådan anläggning bör enligt min mening normalt regleras i detaljplan. Det torde vara bästa sättet att tillgodose de planmässiga aspekterna och de berördas intressen.

Innebörden av termen småbåtshamn har kommenterats ytterligare i lagkommentaren till PBL²².

Med småbåtshamn torde avses en anläggning med ett flertal båtplatser vid en större brygga eller i anslutning till ett sammanhängande system av bryggor inom ett avgränsat vattenområde. Ofta är området också avspärrat till lands. En närliggande fråga är hur PBL ställer sig till anläggandet av enstaka mindre bryggor och utläggandet av bojar men sådana anordningar torde däremot inte omfattas av bygglovsplikten. I stället kan det förhålla sig så att tillstånd enligt miljöbalken kan aktualiseras för den som vill anlägga en brygga eller lägga ut en boj.

Enligt Lagrådets uttalande i samband med tillkomsten av ÄPBL behöver en småbåtshamn inte enbart avse hamnar för fritidsbåtar utan kan även omfatta en hamn för yrkesfiskare (jfr prop. 1985/86:1 s. 683).

I sammanhanget bör även nämnas att större hamnar normalt kräver tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna i 9 kap. miljöbalken

²² Plan- och bygglagen (2010:900). En kommentar, Lars Uno Didón et al, Stockholm 2011; uttalandet återfinns i anslutning till kommentaren till 9 kap. 2 §.

(jfr 24 kap. 1–2 §§ miljöprövningsförordningen [2013:251]). Även mindre hamnar kan kräva tillstånd eller anmälan enligt bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken.

Vi anser att det är lämpligt att detaljplanekravet även avser småbåtshamnar för att därigenom få en samordning mellan kravet på detaljplan och kraven på bygglov. Det innebär visserligen en marginell överimplementering i förhållande till vad som krävs enligt MKB-direktivet, men från EU-synpunkt är detta inget problem. Som framgår av departementschefens uttalande i propositionen till ÄBPL innebär redan gällande rätt att småbåtshamnar bör planläggas, vilket gör det lämpligt att samordna kraven.

Permanent campingplats

I 4 kap. 34 § andra stycket PBL används termen ”en permanent campingplats”, vilket motsvarar det uttryck som används i MKB-direktivet (”permanenta campingplatser”). I PBF används termen ”campingplats”. Frågan uppstår då på vilket sätt en campingplats skiljer sig från en permanent campingplats.

Innebörden av termen campingplats kommenterades i propositionen till ÄBPL (prop. 1985/86:1 s. 684).

I vissa fall kan bygglovsplikt inträda trots att några åtgärder inte behöver vidtas. Exempel på detta är upplåtelse av ett område för camping eller husvagnsuppställning. Visserligen torde detta som regel kräva sanitära åtgärder enligt hälsoskyddslagstiftningen. Men oavsett detta bör bygglovsplikten gälla, när någon skall utnyttja ett område för camping eller husvagnsuppställning i en sådan omfattning att verksamheten blir mer eller mindre yrkesmässig.

Uttalandet får förstås som att kravet på bygglov är högt ställt. Det bör med andra ord inte vara nödvändigt med markarbeten, tillfartsvägar, elstolpar och sanitära anläggningar, för att campingplatsen ska kräva bygglov.

Vi har inte funnit någon ledning om hur uttrycket ”permanenta campingplatser” ska förstås enligt MKB-direktivet. Att campingplatsen ska vara permanent får dock förstås som att mera tillfälliga campingplatser inte omfattas av kravet på miljöbedömning. Tillfällig camping kan uppstå i samband med t.ex. idrottsarrangemang och festivaler. Kraven på bygglov bör inte omfatta sådan tillfällig

camping, eftersom det enligt praxis krävs att campingen har en viss varaktighet för att bygglovspikten ska inträda.

Vi menar att det kan slå fel om kraven på bygglov för campingplatser ändras så att de endast omfattar permanenta anläggningar. Regleringen skulle även kunna missförstås i förhållande till de övriga anläggningar som räknas upp i 6 kap. 1 § 1 PBF om bestämmelsen skulle ändras till att endast avse permanenta campingplatser.

Vi anser att det är lämpligt att detaljplanekravet ändras till att avse campingplatser för att därigenom få en samordning mellan kravet på detaljplan och kraven på bygglov. Som framgått av departementschefens uttalande i propositionen till ÄPBL är emellertid kraven på bygglov högt ställda när det gäller campingplatser. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det är lämpligt att samordna kraven. Såväl kraven på detaljplan som kraven på bygglov bör därmed avse campingplatser, snarare än permanenta campingplatser.

Parkeringsplatser

I 4 kap. 34 § andra stycket PBL används termen ”en parkeringsplats”, medan motsvarande term i MKB-direktivet är ”parkeringsplatser”. I PBF används uttrycket ”parkeringsplatser utomhus”. Valet av term i PBL motiverades på följande sätt (prop. 2004/05:59 s. 28).

För att markera att det skall vara fråga om parkeringsplatser som skulle kunna antas medföra en betydande påverkan på miljön (dvs. anläggningar för parkering och inte vilken plats som helst där en eller några bilar parkerar), används uttrycket parkeringsanläggning. Parkeringsanläggningar som kan förväntas föranleda upprättande av en miljökonsekvensbeskrivning är exempelvis parkeringar i anslutning till köpcentrum samt större s.k. infartsparkeringar. [Här] skall det vara fråga om att anläggningen är ägnad att medföra en inte obetydlig trafik tillströmning.

Kravet på bygglov för parkeringsplatser utomhus tillkom i samband med ÄPBL 1987. Det framgår inte av förarbetena varför kravet på bygglov har begränsats till parkeringsplatser som anordnas utomhus. Det kan dock tänkas att detta hänger samman med att parkeringsplatser inomhus kommer att träffas av kravet på bygglov för byggnader, och att tillägget ”utomhus” tillkom i syfte att förhindra en dubbelreglering i detta avseende.

Det finns både för- och nackdelar med att samordna dessa termer. Används termen ”parkeringsplatser utomhus” kommer termen att

omfatta fler parkeringsplatser, och inte bara de större anläggningar som avses i dag i 4 kap. 34 § andra stycket. Det kan därigenom antas att fler detaljplaner kommer att träffas av kravet, eftersom relativt få detaljplaner innehåller parkeringsanläggningar medan desto fler planer innehåller en eller flera parkeringsplatser. Därmed skulle följden kunna bli att fler detaljplaner behöver miljöbedömas, åtminstone om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om uttrycken inte samordnas finns å andra sidan en viss risk för oklarheter i bedömningen av detaljplanekravet.

Vi anser att fördelarna med att samordna termerna inte motsvarar de nackdelar som samordningen medför. Det bör dessutom vara relativt enkelt för byggnadsnämnderna att hantera skillnaden mellan ”en parkeringsanläggning” och ”en parkeringsplats utomhus”. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att kraven på detaljplan respektive bygglov inte bör samordnas när det gäller parkeringsanläggningar respektive parkeringsplatser utomhus.

4.8 Några närliggande frågor

Bedömning: Större planavvikelser är ett olämpligt alternativ till att öka möjligheten att kunna bygga utan detaljplan i flera fall.

Kommunens uppfattning bör även i fortsättningen väga tungt när det gäller bedömningen av om en detaljplan behövs.

Det finns inte något behov av att statliga myndigheter ska kunna begränsa möjligheten att pröva vissa åtgärder, som normalt ska prövas genom planläggning, genom ett bygglov eller förhandsbesked.

Större planavvikelser är ett olämpligt alternativ till att kunna bygga utan detaljplan i flera fall

Under vårt utredningsarbete har det framförts till oss att ett alternativ till att göra det möjligt att bygga utan detaljplan i fler fall skulle kunna vara att ge byggnadsnämnden fler möjligheter att ge lov för större planavvikelser än i dag. Vi menar att det är ett olämpligt alternativ.

Som en grundläggande förutsättning för bygglov inom detaljplanlagda områden gäller att den sökta åtgärden måste stämma överens med planen (9 kap. 30 § PBL). Bestämmelserna medger dock att bygglov får ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, under förutsättning att avvikelsen är liten och förenlig med planens syfte (9 kap. 31 b § PBL).

Bestämmelser om möjligheten att avvika från det som har bestämts i en detaljplan infördes i ÄPBL och ersatte då de tidigare relativt vidlyftiga möjligheterna att bevilja s.k. dispenser från gällande planbestämmelser. Motivet för en begränsning av möjligheterna till avvikelse var att byggandet i väsentlig grad skulle regleras genom omsorgsfullt beredda, lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner (prop. 1985/86:1 s. 714). Ett annat motiv som framfördes var att undvika situationer, där planerna inte avspeglar de faktiska förhållandena på marken efter genomförandet av planen. Samtidigt påtalades att om det var frågan om en större avvikelse från planen, kunde denna behandlas på ett enkelt sätt med stöd av de särskilda reglerna för det som tidigare benämndes enkelt planförfarande²³.

Möjligheterna till avvikelser utvidgades nyligen genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2015 (prop. 2013/14:126, bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Regeringen ansåg att starka skäl talade för att bestämmelserna om avvikelser borde ändras för att skapa ett större utrymme för avvikelser. Ett utvidgat utrymme för avvikelser ansågs kunna lägga grunden för att resurskrävande planändringar kan undvikas, liksom en snabbare och enklare process för såväl enskilda som kommuner, vilket i sin tur skulle frigöra resurser för andra angelägna kommunala uppgifter (a. prop. s. 179). Efter lagändringen kan bygglov i dag även ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte och åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt (9 kap. 31 b § 2 PBL). Efter det att detaljplanens genomförandetid har gått ut får bygglov även ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt

²³ Det enkla planförfarandet motsvarar i allt väsentligt det som i dag brukar benämnas standardförfarandet, dvs. det förfarande som ska tillämpas för sådana planer som inte ska handläggas med det utökade förfarandet, jfr 5 kap. 7 § PBL.

intresse. Det gäller även fall där åtgärden innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen (9 kap. 31 c § PBL).

Regeringen framhöll i lagstiftningsärendet att det är angeläget att undvika en situation, som innebär att det medges alltför stora avvikelser omedelbart efter att en plan har vunnit laga kraft, bl.a. för att de rättigheter och skyldigheter som skapas genom detaljplanen måste säkerställas under genomförandetiden. Regeringen ansåg även att det var angeläget att skapa ett system som inte riskerar att leda till minskad tilltro till planeringen och de demokratiska processerna (a. prop. s. 179).

Vi menar att det vore olyckligt att skapa utrymme för ytterligare avvikelser, i vart fall om avvikelserna ska kunna bli så stora att det kan jämföras med att bygga utan detaljplan. En sådan ordning skulle innebära att vi återgick till den situation som rådde under tiden före ÄPBL. Tilltron till detaljplan som instrument förutsätter att kommunen följer det som har bestämts i planen. Enligt vår uppfattning är det ärligare i förhållande till omgivningen att kommunen upphäver inaktuella detaljplaner, snarare än att ge lov för långtgående avvikelser.

De nyligen införda bestämmelserna om avvikelser har därtill varit i kraft under en relativt kort tid och erfarenheterna från de nya bestämmelserna har ännu inte utvärderats. Regeringen har dock beslutat att en sådan utvärdering ska ske (uppdrag 12 i länsstyrelsernas regleringsbrev för 2017, dnr Fi2016/04376/SFÖ m.fl.). Enligt beslutet ska länsstyrelserna i samband med uppföljningen av tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen särskilt analysera och redovisa kommunernas tillämpning av bestämmelserna som gör det möjligt att ge lov för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser. Länsstyrelserna ska även bedöma om bestämmelserna är ändamålsenligt utformade. Uppdraget ska redovisas till Boverket, som senast den 30 april 2018 ska redovisa erfarenheterna till regeringen tillsammans med verkets egen bedömning av om bestämmelserna är ändamålsenligt utformade.

Kommunens uppfattning bör även i fortsättningen väga tungt i fråga om en detaljplan behövs

I praxis anses kommunens bedömning i fråga om behovet av detaljplan väga tungt. Kommunens starka roll hänger samman med det s.k. planmonopolet som innebär att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen mark och vatten enligt PBL (1 kap. 2 § PBL). Det som omfattas av den kommunala ensamrätten är planläggningen, dvs. befogenheten att anta detaljplaner och därigenom också befogenheten att bestämma huruvida planläggning ska komma till stånd eller inte.

Planmonopolet innebär att byggnadsnämndens tolkning av relevanta kommunala styrdokument, däribland översiktsplanen, väger tungt. Nämnden måste dock tydligt redogöra för denna tolkning och de överväganden som ligger till grund för de beslut som fattas. Särskilt viktigt är detta när en ansökan om lov eller förhandsbesked avslås med stöd av detaljplanekravet. Byggnadsnämnden måste alltså förklara varför markens lämplighet för åtgärden inte kan prövas inom ramen för ett lov- eller förhandsbeskedsärende.

Byggnadsnämnden har emellertid inget veto när det gäller att bedöma behovet av detaljplan. Överinstanserna har ibland gjort en annan bedömning än nämnden. Det har handlat om att nämnden har bedömt att en åtgärd behöver prövas genom planläggning, trots att det finns förutsättningar för att pröva åtgärden genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Det har även handlat om den omvända situationen, dvs. att nämnden anser att en fråga kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, trots att den sökta åtgärden träffas av detaljplanekravet.

Våra förslag avser ingen förändring i detta avseende, utan byggnadsnämndens uppfattning om en åtgärd behöver prövas genom planläggning eller inte bör enligt vår uppfattning tillmätas stor betydelse även i fortsättningen.

Behöver staten i vissa fall kunna ställa krav på att förändringar i markanvändningen ska prövas genom detaljplanläggning?

De begränsningar i detaljplanekravet som vi föreslår kan tänkas leda till att det blir vanligare att sammanhållen bebyggelse tillkommer utan att prövas genom en detaljplan i fler fall än vad som gäller i dag.

Eftersom den statliga överprövningen av kommunala beslut främst är kopplad till detaljplaneprocessen medför våra förslag att det finns skäl att överväga om staten i vissa fall bör kunna ställa krav på att förändringar i markanvändningen ska prövas genom detaljpaneläggning. Vi menar att det inte finns några sådana behov, enligt vad vi redovisar i det följande.

Kravet på detaljplan innebär att vissa åtgärder endast kan komma till stånd efter en viss process som regleras i 5 kap. PBL. Detaljplaneprocessen innebär att samråd ska ske med vissa myndigheter, organisationer och enskilda (5 kap. 11 § PBL), däribland länsstyrelsen.

Länsstyrelsen har till uppgift att ta tillvara och samordna statens intressen under planprocessen (5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen fungerar även som tillsynsmyndighet för att se till att kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan inte strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna. Om så är fallet ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut. Det gäller om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse inte tillgodoses, att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, att en miljökvalitetsnorm inte följs, att strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (11 kap. 10–11 §§ PBL).

Om byggnadsnämnden gör det möjligt att etablera ny bebyggelse genom ett bygglov eller förhandsbesked, kommer länsstyrelsen normalt inte att underrättas om beslutet. Under vissa omständigheter ("om det finns särskilda skäl") kan dock länsstyrelsen, för ett visst geografiskt område, besluta att den tillsyn som normalt gäller för detaljplaner även ska gälla för bygglov och förhandsbesked (11 kap. 12 § PBL). Därigenom ges länsstyrelsen möjlighet att se till att inte heller bygglov eller förhandsbesked ges på ett sätt som strider mot ingripandegrunderna. Vanligtvis beslutar länsstyrelsen enbart om sådana "förordnanden" när det behövs för att säkerställa vissa försvarsanläggningar.

Vårt förslag att i vissa avseenden göra det lättare att bygga utan detaljplan kommer sannolikt medföra att färre ärenden kommer att passera länsstyrelsen. Därigenom väcks även frågor om hur statens inflytande över bebyggelseutvecklingen påverkas.

Vi har övervägt om det finns behov av bestämmelser med innebörden att staten ska kunna förhindra att en åtgärd prövas genom bygglov eller förhandsbesked inom vissa geografiska områden. Det skulle kunna handla om att länsstyrelsen får möjlighet att besluta att undantagsregeln i 4 kap. 2 § andra stycket PBL inte ska kunna tillämpas i vissa områden där de statliga intressena är särskilt starka, i linje med den modell som gäller för bygglov och förhandsbesked enligt 11 kap. 12 § PBL.

Vi bedömer att det inte finns något behov av sådana bestämmelser som vi nu har skisserat. Det handlar bl.a. om att de justeringar som vi föreslår i detaljplanekravet är av begränsad omfattning. Vi bedömer även att det ofta finns ett intresse från kommunens sida för att reglera markanvändningen genom en detaljplan, om förutsättningarna är sådana att det kan finnas skäl för länsstyrelsen att ingripa. Länsstyrelsen kan liksom i dag redovisa sin uppfattning inom ramen för översiktsplaneringen, om länsstyrelsen bedömer att vissa åtgärder behöver prövas genom en detaljplan. Om detta inte är tillräckligt, finns även möjligheten att besluta om att den tillsyn som gäller för detaljplaner även ska gälla för bygglov och förhandsbesked enligt 11 kap. 12 § PBL.

Staten har visserligen även andra intressen än vad som omfattas av ingripandegrunderna, t.ex. till följd av annan lagstiftning. De ändringar vi föreslår när det gäller kravet på detaljplan medför emellertid inte att det finns skäl att begränsa möjligheten att kunna pröva vissa åtgärder genom ett bygglov eller förhandsbesked. Vi föreslår därför ingen sådan möjlighet.

4.9 Våra förslag i förhållande till kraven i EU-rätten

Bedömning: Talerätten för miljöorganisationer behöver inte utvidgas till att även omfatta byggnadsnämndens beslut om bygglov och förhandsbesked för att uppfylla kraven i Århuskonventionen.

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

Enligt våra kommittédirektiv ska utredaren analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen. Det gör vi detta avsnitt.

Talerätten för miljöorganisationer i ärenden om bygglov

Utredningens förslag i avsnitt 4.6 innebär att kommunen ska pröva ett mark- och vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom planläggning för en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa miljöstörande verksamheter. Om en ansökan om bygglov kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på angivet sätt, ska byggnadsnämnden besluta att inte ge lov med hänvisning till att den sökta åtgärden förutsätter planläggning (jfr 9 kap. 31 § 2 PBL). Ska åtgärden tillåtas måste åtgärdens miljöpåverkan prövas i samband med planläggning, vilket bl.a. innebär att en miljöbedömning kommer att göras och att en miljökonsekvensbeskrivning kommer att upprättas. Om byggnadsnämnden däremot finner att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan bygglov ges – förutsatt att även övriga krav i 2 och 8 kap. PBL är uppfyllda – utan att någon miljöbedömning behöver ske. Byggnadsnämndens bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan får således stor betydelse för vilket underlag som kommer att krävas för att åtgärden ska kunna tillåtas. Det ligger därmed nära till hands att fråga sig hur en sådan reglering förhåller sig till kraven i Århuskonventionen.

Som tidigare redovisats innehåller Århuskonventionen vissa krav för att bl.a. säkerställa att allmänheten och miljöorganisationer ges tillfälle att yttra sig i fråga om beslut om huruvida vissa miljöstörande verksamheter ska tillåtas (avsnitt 3.2.3). Bestämmelserna ska även tillämpas på beslut avseende andra verksamheter som kan ha en betydande påverkan på miljön. De parter som har tillträtt konventionen ska för detta ändamål avgöra om en föreslagen verksamhet omfattas av dessa bestämmelser (artikel 6.1b).

Varje part ska inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet som

- a) har ett tillräckligt intresse, eller
- b) hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller andra tillämpliga bestämmelser i konventionen prövad av domstol eller liknande.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen. Icke-statliga miljöorganisationer ska för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a). Sådana organisationer ska även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b) (artikel 9.2).

Som en följd av konventionskraven har en sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken rätt att överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 4 kap. 34 § PBL (13 kap. 12 § PBL)²⁴. Med hänvisningen till 16 kap. 13 § miljöbalken avses en sådan juridisk person som

- har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöintressen,
- inte är vinstdrivande,
- har bedrivit verksamhet i Sverige under minst tre år, och
- har minst 100 medlemmar eller på annat sätt visar att verksamheten har allmänhetens stöd.

I det följande kallar vi en sådan organisation för miljöorganisation. Om kommunen har bedömt att genomförandet av en detaljplan inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, har kommunen normalt inte heller gjort någon miljökonsekvensbeskrivning. Kan en miljöorganisation visa att planen likväl kan antas medföra en betydande miljöpåverkan har organisationen också rätt att överklaga beslutet, vilket i vissa fall kan vara lämpligt om kommunen inte har varit tillräckligt utförlig i sin redovisning av planens miljökonsekvenser eller gjort en felaktig bedömning av den miljöpåverkan som kan uppstå om planen genomförs. Miljöorganisationernas tale-

²⁴ Även MKB-direktivet innehåller krav på att medlemmar av den berörda allmänheten har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i direktivet prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag (artikel 11).

rätt fyller således en viktig granskande funktion för att säkerställa att beslut i miljöfrågor fattas på ett korrekt sätt.

Även byggnadsnämndens bedömning av huruvida genomförandet av en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, inom ramen för nämndens prövning av en bygglovsansökan, kan tänkas bli fel ibland. En hypotes kan då vara att även byggnadsnämndens beslut om bygglov bör kunna överklagas av de miljöorganisationer som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken (jfr exempelvis hanteringen av Kolmårdenfallet, avsnitt 4.2). Det kan emellertid konstateras att det finns vissa svårigheter förenade med att utöka talerätten för miljöorganisationer till att även omfatta ansökningar om bygglov, vilket vi avser att redogöra för i det följande.

Som vi har redovisat i avsnitt 4.6.3 prövar byggnadsnämnderna varje år tiotusentals lovärenden som avser åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan. Av dessa bör rimligen enbart en mindre del avse åtgärder som skulle kunna antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det är således uppenbart att det skulle leda till en omfattande administrativ hantering om miljöorganisationer skulle ges förutsättningar för att kunna bevaka att byggnadsnämnden gör en korrekt bedömning av om dessa åtgärder kan antas leda till en betydande miljöpåverkan. För att en sådan ordning skulle bli ändamålsenlig skulle berörda miljöorganisationer dels behöva få del av byggnadsnämndens beslut, dels rätt att överklaga detsamma. Därtill kan det ifrågasättas om det i sådant fall inte vore ändamålsenligt att införa krav på att byggnadsnämnden skulle ge berörda organisationer möjlighet att yttra sig i förväg över frågan om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, snarare än att nämnda organisationer enbart skulle ges en möjlighet att överklaga sådana beslut i efterhand. Vi bedömer dock att den administrativa hantering som skulle bli följden av en sådan ordning skulle bli så omfattande att nyttan inte skulle stå i proportion till nackdelarna.

Vi tror för övrigt inte heller att miljöorganisationerna skulle vara intresserade av att få ta del av alla de beslut som skulle bli följden av en sådan reglering, med tanke på den omfattande ärendehantering som den nu skisserade ordningen skulle medföra.

En alternativ ordning skulle kunna vara att byggnadsnämnden särskiljer sådana beslut som avser en åtgärd som innebär att ett område är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för en sådan miljöstörande

verksamhet som omfattas av MKB-direktivet. Om miljöorganisationerna enbart skulle ges tillfälle att granska och överklaga sådana beslut skulle väsentligt färre beslut omfattas av regleringen, vilket skulle minska den administrativa bördan för byggnadsnämnderna och miljöorganisationerna. Samtidigt kan det inte uteslutas att byggnadsnämnden kan göra fel även när det handlar om huruvida den sökta åtgärden utgör en sådan åtgärd som träffas av MKB-direktivet. Som ”skyddsnet” för att byggnadsnämnden inte ska göra felaktiga bedömningar, i fråga om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller ej, torde inte heller den nu skisserade ordningen utgöra någon garanti för att de åtgärder som ska miljöbedömas verkligen kommer att miljöbedömas. Inte heller den nu skisserade ordningen skulle medföra en sådan nytta att den kan tänkas uppväga de nackdelar som följer med den ökade administrativa hanteringen.

Vi konstaterar att det är svårt att hitta en ordning som säkerställer att byggnadsnämndens bedömning i fråga om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir korrekt. Vi tror inte heller att detta är nödvändigt – vi tror att byggnadsnämnden vanligtvis kommer att göra en korrekt bedömning av om en åtgärd kan hanteras inom ramen för ett bygglov eller förhandsbesked, eller om åtgärden behöver prövas genom detaljplaneläggning. Den part som sannolikt har störst intresse av att byggnadsnämnden gör en korrekt bedömning av om en åtgärd behöver miljöbedömas eller inte är sannolikt de grannar och sakägare m.fl. som är mest berörda av åtgärden. Om byggnadsnämnden fattar ett beslut som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är det troligt att detta beslut kommer att överklagas, varigenom överinstanserna får pröva om byggnadsnämnden har gjort en korrekt bedömning.

Vi anser att det är ofrånkomligt att det kan uppstå gränsdragningsproblem kring vilka åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Som nu anförts är det inte heller lämpligt att inkludera berörda miljöorganisationer i alla de bygglovsärenden som avser åtgärder utanför detaljplan. Ska byggnadsnämnden endast urskilja vissa beslut – där risken för att åtgärden kan tänkas leda till en betydande miljöpåverkan är större än annars – kommer även en sådan hantering sannolikt att leda till gränsdragningsproblem.

Som nämnts ovan ska bestämmelserna i Århuskonventionen tillämpas på beslut avseende andra verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön än de som anges i konventionens bilaga 1. För

detta ändamål ska de parter som tillträtt konventionen avgöra om en föreslagen verksamhet omfattas av bestämmelserna i konventionen.

Vi menar att det är lämpligt att behålla den nuvarande ordningen, där miljöorganisationer ges möjlighet att överklaga detaljplaner som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, men att nämnda organisationer inte kan överklaga sådana beslut där byggnadsnämnden bedömt att åtgärden inte behöver föregås av planläggning. Det innebär att gränsen mellan åtgärder som kan prövas inom ramen för en ansökan om bygglov, respektive sådana åtgärder som måste prövas genom planläggning, även utgör gränsen för om en föreslagen verksamhet ska omfattas av bestämmelserna i konventionen på det sätt som avses i artikel 6.1b.

Kolmårdenfallet illustrerar att byggnadsnämnden ibland kan göra fel i bedömningen av om en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte. Fallet illustrerar även att berörda grannar ofta bevakar sina egna intressen och ser till att överklaga sådana beslut om bygglov om beslutet går emot grannarnas intressen. Fallet ger därför visst stöd för vår bedömning att det inte finns behov av att införa krav på att även berörda miljöorganisationer ska ges möjlighet att överklaga byggnadsnämndens beslut om bygglov.

Övriga krav i MKB-direktivet, SMB-direktivet, Sevesodirektivet och Århuskonventionen

Som nämnts i inledningen till detta avsnitt anger våra direktiv att vi ska analysera hur våra förslag förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet, Sevesodirektivet och Århus-konventionen. Dessa rättsakter innehåller en lång rad krav och det skulle föra för långt att i detta sammanhang redovisa hur våra förslag förhåller sig till alla de krav som följer av direktiven respektive konventionen. Vi bedömer att våra förslag uppfyller kraven, vilket bör vara tillräckligt i detta sammanhang.

5 Ett ändrat krav på detaljplan motiverar följdändringar i angränsande lagstiftning

5.1 Vårt uppdrag om följdändringar i angränsande lagstiftning bör ses mot bakgrund av tidigare lagda förslag

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

Om kravet på detaljplan förändras – så att sammanhållen bebyggelse inte alltid kommer att omfattas av en detaljplan – uppstår ett behov av att göra följdändringar i annan lagstiftning. Som vi redovisar längre fram i detta avsnitt finns emellertid ett behov av att ändra den lagstiftningen oavsett om kravet på detaljplan förändras eller inte.

Vårt uppdrag avser att utveckla de förslag till ändringar i angränsande lagstiftning som lagts fram tidigare

Regeringen föreslog i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) en begränsning av detaljplanekravet. Som vi tidigare redogjort för innehöll propositionen emellertid inga förslag till nödvändiga följdändringar i angränsande lagstiftning. Frågan om följdändringar behandlades i stället i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31).

Remissbehandlingen av promemorian föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Exempelvis ansåg flera remissinstanser att det var otydligt hur det föreslagna uttrycket *samlad bebyggelse* skulle förstås och att det därmed blev otydligt inom vilka områden som sådan angränsande lagstiftning skulle vara tillämplig. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna framförde finns det enligt regeringen anledning att nu utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begränsas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av termen samlad bebyggelse.

Enligt kommittédirektiven ska utredaren

- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

En översikt över de tidigare förslagen och remissbehandlingen av dessa

I propositionen anförde den dåvarande regeringen följande skäl för att föreslå riksdagen att ändra detaljplanekravet i PBL, trots att det inte fanns något färdigt förslag om hur angränsande lagstiftning skulle kunna utformas (prop. 2013/14:126 s. 57).

Mot bakgrund av att planprocessen ofta tar lång tid i anspråk anser regeringen emellertid att det finns skäl att redan nu föreslå en ändring av detaljplanekravet i PBL. Därigenom kan byggherrar och kommuner så snart som lagändringen har beslutats börja planera kommande plan- och byggprojekt utifrån de förutsättningar som kommer att gälla i framtiden.

Även om frågan om följdlagstiftning inte var helt utredd hade Plan genomförandeutredningen i sitt slutbetänkande En enklare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) lagt ett principförslag om hur annan lagstiftning borde kunna ändras om kravet på detaljplan be-

gränsades. Enligt utredningen skulle ett ändrat krav på detaljplan medföra ett behov av följändringar i följande lagar.

- Väglagen (1971:948)
- Ordninglagen (1993:1617)
- Miljöbalken
- Lagen (1933:269) om ägofred
- Minerallagen (1991:45)
- Lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning
- Jordabalken.

Utredningen redovisade däremot inte några färdiga författningsförslag för hur följändringarna skulle kunna utformas.

Som framgått i avsnitt 3.2.2 framfördes flera invändningar mot förslaget i propositionen under riksdagsbehandlingen, bl.a. eftersom förslaget ansågs innebära en alltför långtgående begränsning av detaljplanekravet. Det framfördes även invändningar mot att behovet av följändringar inte hade utretts (bet. 2013/14:CU31, motion 2013/14:C14). Regeringens förslag om ändrat detaljplanekrav ledde således inte till någon ändring i PBL (rskr. 2013/14:366).

I departementspromemorian (Ds 2014:31) redovisade Socialdepartementet i september 2014, dvs. efter att riksdagen röstat nej till förslaget i propositionen, ett förslag till hur följändringarna skulle kunna utformas. Under remissbehandlingen av promemorian framkom att flera remissinstanser var kritiska till tanken på en förändring av detaljplanekravet. Även om detta förslag inte fanns med i den remitterade promemorian präglade denna uppfattning i viss mån även remissynpunkterna över förslagen till följändringar.

I promemorian bedömdes att de lagar som i dag är tillämpliga inom områden med detaljplan, borde ändras så att dessa inte bara ska gälla inom områden inom detaljplan utan även inom områden med *samlad bebyggelse*. Sådan bebyggelse skulle enligt förslaget i promemorian föreligga om det finns minst 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark och dylikt. I promemorian gavs uttryck för uppfattningen att termen samlad bebyggelse kunde leda till tolkningsproblem i det enskilda fallet. För

att begränsa tolkningsproblemen föreslogs att kommunen i översiktsplanen skulle redovisa vilka områden som ansågs utgöra samlad bebyggelse på det sätt som avsågs i promemorian.

Flera remissinstanser ansåg att det vore positivt att knyta berörda lagar till ett nytt begrepp och att förslaget om följdändringar borde genomföras, oavsett om detaljplanekravet ändrades eller inte. Samtidigt ansåg ett flertal remissinstanser att termen samlad bebyggelse var så otydlig att det skulle kunna leda till tillämpningsproblem. Flera remissinstanser ansåg vidare att förslaget att kommunen skulle redovisa vilka områden som ansågs utgöra samlad bebyggelse i översiktsplanen var ologiskt, bl.a. eftersom denna inte är juridiskt bindande. Sammanfattningsvis fanns en önskan från flera remissinstanser om

- tydliga gränser för vad som ska utgöra samlad bebyggelse,
- att dessa gränser ska antas i någon form av bindande dokument, och
- att dessa gränser så långt som möjligt ska överensstämma med dagens gränser som bestäms i detaljplanerna.

När det gäller förslagen på hur berörda följdändringar bör utformas var remissinstanserna i huvudsak nöjda med förslagen. Det fanns däremot vissa kritiska synpunkter kring enskildheter i förslagen. Dessa synpunkter redogör vi för i avsnitt 5.6.

De tidigare förslagen behöver sättas in i sitt nya sammanhang

Vi har gått igenom de förslag till lagändringar som lades fram i departementspromemorian och de synpunkter som fördes fram under remissbehandlingen. Vi kan konstatera att flera remissinstanser har valt att inte lämna några synpunkter på lagförslagen i sak. Några av remissinstanserna ger uttryck för uppfattningen att det är fel att yttra sig över ett förslag till lagändringar som är kopplat till en lagändring som riksdagen redan har sagt nej till, bl.a. eftersom det då blir oklart i vilket sammanhang som de föreslagna lagändringarna ska tillämpas. Andra remissinstanser ägnar sina remissvar åt att redogöra för varför det anses vara olämpligt att ändra kravet på detaljplan på det sätt som föreslogs i propositionen, men utan att yttra sig över de förslag som var föremål för remissen.

Vi menar att de tidigare lagförslagen i huvudsak är genomförbara, men att kraven behöver preciseras och differentieras för att tillämpningen ska bli rättssäker. Hur detta kan göras återkommer vi till i avsnitt 5.5.

Även om vi tror att de tidigare förslagen i huvudsak är genomförbara menar vi att det finns ett behov av att göra ett omtag när det gäller frågan om hur den angränsande lagstiftningen bör utformas. Det beror bl.a. på att våra förslag till ändringar i angränsande lagstiftning behöver ses och bedömas mot bakgrund av det förslag till ändrat krav på detaljplan som vi har presenterat i avsnitt 4, men även genom att vi föreslår att kraven ska knytas till delvis olika geografiska områden (vilket vi återkommer till i avsnitt 5.4). Effekten av en omarbetning av förslagen till ändringar i den angränsande lagstiftningen blir också att de remissinstanser som inte yttrade sig i sak över förslagen i departementspromemorian nu får en ny möjlighet att lämna synpunkter på förslagen.

Mot denna bakgrund ser vi ett behov av att redogöra för vissa grundläggande förutsättningar när det gäller våra förslag till hur angränsande lagstiftning bör utformas. Vår redogörelse i detta avsnitt sammanfaller i vissa avseenden med redogörelsen i departementspromemorian.

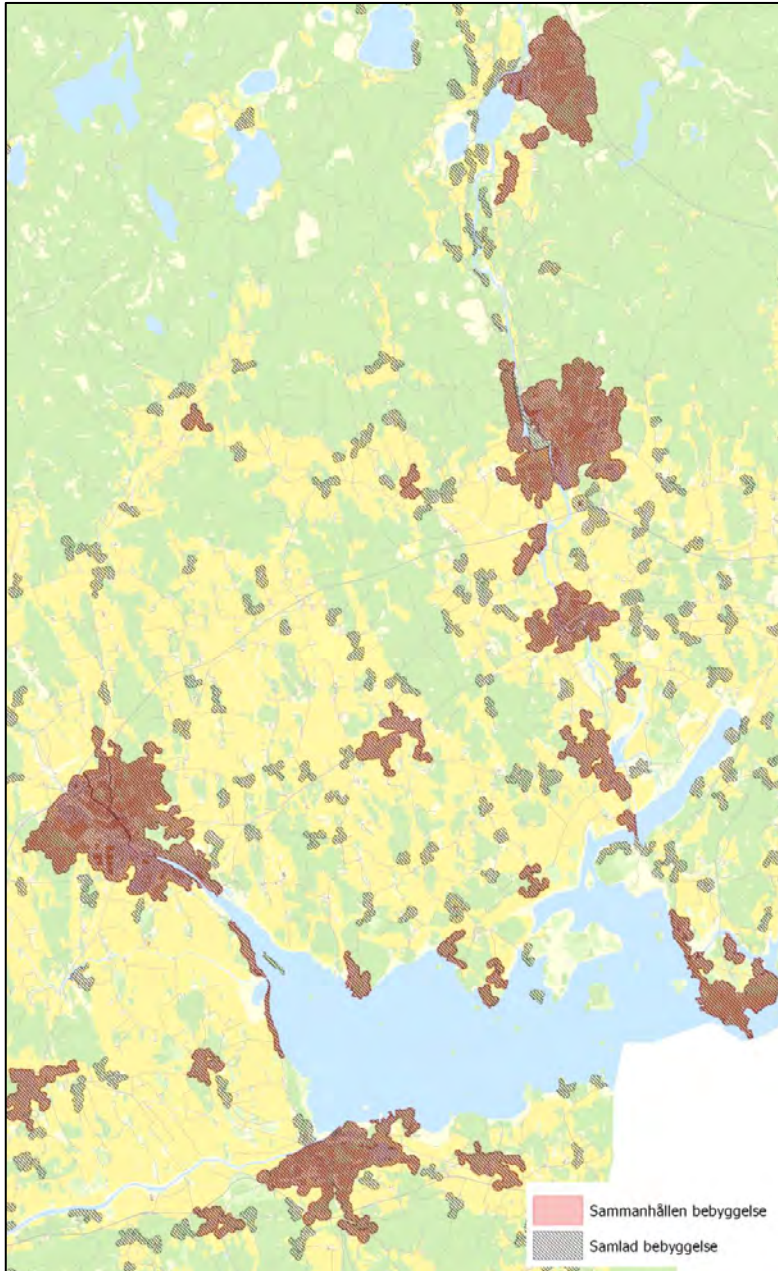
Om relationen mellan samlad bebyggelse och sammanhållen bebyggelse

I lagstiftningen används flera olika termer för att beskriva bebyggelse av olika täthet, t.ex. sammanhållen bebyggelse, samlad bebyggelse, tätbebyggelse och tätbebyggt område. Termerna används dessutom på olika sätt i olika bestämmelser.

I det följande kommer vi att använda termen *samlad bebyggelse* för att beskriva bebyggelsegrupper av viss minsta storlek. Enligt förarbetena till ÄPBL ska dessa grupper bestå av minst 10–20 hus. I avsnitt 5.5.5 föreslår vi delvis nya kriterier för hur denna term bör förstås. Vår definition skiljer sig alltså något från den som anges i förarbetena till ÄPBL.

Med vår definition omfattar termen samlad bebyggelse allt från små byar och mindre bebyggelsegrupper på landsbygden till större tätorter. Termen används bl.a. för att ange var vissa krav gäller, t.ex. vissa krav på bygglov.

Figur 5.1 Samlad respektive sammanhållen bebyggelse



Innebörden av *sammanhållen bebyggelse* definieras i 1 kap. 4 § PBL (jfr avsnitt 3.1.2 och 4.5.2). Termen används bl.a. för att beskriva kravet på att kommunen i vissa fall ska pröva en ny sammanhållen bebyggelse genom en detaljplan, men då med tillägget ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” (4 kap. 2 § PBL). För att öka läsbarheten har vi utelämnat detta tillägg. När vi i det följande använder termen sammanhållen bebyggelse avser vi om inget annat anges bebyggelse av sådan omfattning som normalt är detaljplanelagd, dvs. tätorter och liknande. Detta ansluter till det sätt som termen användes i departementspromemorian.

Samlad bebyggelse och sammanhållen bebyggelse avser med andra ord i detta avsnitt samma områden när det gäller tätorter och liknande. Sammanhållen bebyggelse omfattar dock inte små byar och liknande, vilket samlad bebyggelse gör. Se även figur 5.1.

5.2 Detaljplanens betydelse för tillämpningen av angränsande lagstiftning

Innan vi presenterar våra förslag finns anledning att beskriva hur förekomsten av en detaljplan påverkar tillämpningen av andra lagar.

5.2.1 Många lagar är kopplade till att det ska finnas en detaljplan för sammanhållen bebyggelse

Många lagar bygger, som tidigare nämnts, på antagandet att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan. I de fall som lagstiftaren har önskat knyta vissa bestämmelser till sammanhållen bebyggelse har dessa ofta knutits till själva detaljplanen.

Vårt förslag om ett ändrat krav på detaljplan innebär bl.a. ett förtydligande av i vilka situationer som kommunen inte är skyldig att upprätta en detaljplan enligt kravet i 4 kap. 2 § PBL. Om förslaget genomförs finns det skäl att anta att ny sammanhållen bebyggelse i högre grad kan komma att prövas enbart genom ett bygglov i fortsättningen, jämfört med vad som är fallet i dag. Exempelvis skulle det kunna bli fråga om att ny bebyggelse tillkommer i randzonerna kring befintliga tätorter utan föregående detaljplaneläggning, eller att det uppstår ”luckor” utan detaljplan inom sådana tätbebyggda områden

som i övrigt omfattas av detaljplaner i dag. Det kan vara situationer när den gällande detaljplanen är inaktuell och kommunen väljer att upphäva densamma för att pröva den nya bebyggelsen genom ett bygglov eller förhandsbesked, i stället för att pröva lämpligheten genom en ny eller ändrad detaljplan. På så sätt kan det uppstå en ”lucka” i det område som i övrigt omfattas av en eller flera detaljplaner. Med detta sagt vill vi likväl understryka att vi tror att sammanhållen bebyggelse kommer att omfattas av en detaljplan i hög grad även i fortsättningen. En utveckling av detaljplanekravet kan dock antas medföra att det på sikt blir vanligare att sammanhållen bebyggelse inte omfattas av en detaljplan.

Detaljplanekravet enligt gällande rätt tar i första hand sikte på ny bebyggelse eller bebyggelse som ska förändras. Det finns alltså inget uttryckligt krav på att även befintlig sammanhållen bebyggelse ska omfattas av detaljplan, om inte denna ska förändras eller bevaras och att regleringen då behöver ske i ett sammanhang.

Enligt äldre bestämmelser (före 1987) krävdes i princip alltid att markanvändningen skulle ha prövats lämplig i en stadsplan eller byggnadsplan för att marken skulle få användas för tätbebyggelse (jfr 5 § byggnadslagen [1947:385], BL, och 56 § 1 mom. byggnadsstadgan [1959:612]). Den äldre regleringen utgick med andra ord från att i princip all tätbebyggelse skulle omfattas av en detaljplan. Eftersom termen tätbebyggelse hade en vidsträckt innebörd enligt BL, kunde effekterna av detaljplanekravet i BL bli ganska långtgående. Kravet framstod med tiden ofta som orealistiskt (jfr prop. 1985/86:1 s. 86).

I samband med tillkomsten av den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, förändrades kravet på detaljplan. Därigenom försvann kravet på att även en befintlig sammanhållen bebyggelse – som inte ska förändras på ett sådant sätt att regleringen behöver ske i ett sammanhang – ska omfattas av en detaljplan.

När ÄPBL tillkom uppmärksammades inte frågan hur det förändrade kravet på detaljplan påverkade tillämpningen av annan lagstiftning. Det finns med andra ord bestämmelser i annan lagstiftning som bygger på tanken att befintlig sammanhållen bebyggelse alltid ska omfattas av en detaljplan. Som vi kommer att uppmärksamma i avsnitt 5.5.2 finns redan i dag många centralt belägna områden inom sammanhållen bebyggelse som inte regleras med en detaljplan. Det innebär i praktiken att de krav som är tänkta att gälla inom befintlig

sammanhållen bebyggelse inte gäller i den utsträckning som lagstiftaren hade tänkt sig.

Mot denna bakgrund kan konstateras att det finns behov av vissa ändringar i angränsande lagstiftning. Detta behov är enligt vår uppfattning oberoende av om detaljplanekravet i PBL ändras eller inte. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 5.5.2.

5.2.2 Detaljplanen har omfattande rättsverkningar enligt annan lagstiftning

Flera lagar bygger alltså på antagandet att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan. Lagstiftaren har vidare i flera fall kopplat tillämpligheten av bestämmelserna till förekomsten av en detaljplan för att trygga att vissa bestämmelser enbart ska gälla inom områden som utgörs av sammanhållen bebyggelse. Eftersom såväl bebyggelsestrukturen som behoven skiljer sig väsentligt åt mellan områden som utgör respektive inte utgör sammanhållen bebyggelse ger förekomsten av en detaljplan upphov till en mängd olika rättsverkningar, både enligt PBL och enligt berörda speciallagar.

I det följande ges en översiktlig bild av hur skillnaderna i rättsverkningar ser ut inom områden som omfattas respektive inte omfattas av en detaljplan. Listan redovisar huvuddragen och gör inga anspråk på att vara uttömmande.

- Kraven på att vissa åtgärder kräver bygglov, rivningslov och marklov m.m. är mera omfattande inom områden med detaljplan.
- Den prövning som byggnadsnämnden gör i fråga om ansökningar om lov m.m. är mindre omfattande inom områden med detaljplan.
- Utanför områden med detaljplan måste markens lämplighet för bebyggelse m.m. i vissa fall prövas genom en detaljplan innan ny bebyggelse kan komma till stånd.
- Utanför områden med detaljplan har kommunen inget ansvar för att ordna gator och andra allmänna platser (6 kap. 18 § PBL). Inte heller har kommunen någon möjlighet att lösa in sådan mark som behövs för allmänna platser (6 kap. 13 § PBL). Inte heller finns det någon möjlighet för en enskild fastighetsägare att kräva att kommunen ska lösa in sådan mark (14 kap. 14 § PBL).

- Utanför områden med detaljplan är möjligheterna att styra fastighetsindelningen m.m. för kommunen mindre omfattande än vad som gäller inom områden med detaljplan.
- Kraven på tillstånd m.m. för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:1617) är mera omfattande inom områden med detaljplan.
- Kravet på tillstånd för sprängning och skjutning m.m. enligt 3 kap. 6 § ordningslagen gäller enligt huvudregeln endast inom områden med detaljplan. Även kravet att en offentlig plats inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget gäller endast inom områden med detaljplan (3 kap. 1 §).
- Förekomsten av en detaljplan begränsar vanligtvis möjligheten för andra myndigheter att ge tillstånd och dispenser m.m. i strid med detaljplanen enligt flera olika lagar, t.ex. 2 kap. 6 § miljöbalken och 6 kap. 6 § luftfartslagen (2010:500).
- Vissa förbud och krav på anmälan enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd m.m. gäller endast inom områden med detaljplan, t.ex. anmälningsplikt för att anordna en gödselstad eller att kommunen får föreskriva tillståndsplikt för att hålla nötkreatur, häst, get, får, svin, orm och vissa fjäderfän m.m.
- Utanför områden med detaljplan krävs i vissa fall tillstånd från väghållningsmyndigheten eller länsstyrelsen enligt väglagen (1971:948) för olika åtgärder i anslutning till allmän väg.
- Kommunens ansvar för gatuhållning och snöröjning m.m. enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning gäller i princip endast inom områden med detaljplan.
- Inom områden med detaljplan gäller krav på bygglov för skyltar m.m. enligt plan- och byggförordningen (2011:338). Utanför områden med detaljplan gäller i stället (för vissa skyltar) krav på tillstånd från länsstyrelsen enligt lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

- Utanför områden med detaljplan gäller i vissa fall stängselskyldighet enligt lagen (1933:269) om ägofred, dvs. att den enskilde fastighetsägaren är skyldig att sätta upp stängsel om en fastighet används för bete av bl.a. hästar och nötkreatur.

5.3 Principförslaget i promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag

Bedömning: Principförslaget i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag bör inte läggas till grund för lagstiftning.

Angränsande lagstiftning skulle enligt förslaget kopplas till förekomsten av samlad bebyggelse

I departementspromemorian konstaterades att eftersom många lagar i dag är knutna till förekomsten av en detaljplan medför en ändring av detaljplanekravet i flera fall att det behövs följdändringar i berörda lagar för att säkerställa att lagarnas räckvidd inte begränsas oavsiktligt.

Förslagen i promemorian utgick från principlösningen att berörda lagar, som i dag är tillämpliga inom områden med detaljplan, skulle ändras så att dessa inte bara är tillämpliga inom områden med detaljplan utan även inom områden som utgör *samlad bebyggelse*. Sådan bebyggelse skulle enligt promemorian anses föreligga om bebyggelsen omfattade minst 10–20 hus, om de bebyggda tomterna gränsade till varandra eller åtskiljdes endast av väg, parkmark o.d.

I promemorian konstaterades att det behövs ett uttryck som särskiljer tätare bebyggda områden, dvs. städer, tätorter och byar, från områden av renodlad landsbygdskaraktär. I promemorian gjordes en grundlig genomgång av olika termer som används i lagstiftningen för att beskriva områden med tätare bebyggelse och som således skulle kunna komma i fråga för den nya regleringen (promemorian s. 67–75). Befintliga uttryck som används i dag är bl.a.

- tätbebyggelse,
- tätbyggt område,

- sammanhållen bebyggelse, och
- samlad bebyggelse.

Enligt promemorian borde valet falla på ett uttryck som är så precist att det blir lätt att tillämpa och som är lätt för den enskilde att förstå innebörden av. Valet av uttrycket samlad bebyggelse hänger samman med att innebörden av uttrycket i det närmaste ansågs vara synonymt med hur detaljplanekravet var utformat före 2011. Genom att välja ett uttryck som bedömdes ha samma räckvidd som detaljplanekravet skulle tillämpningen av berörda lagar i princip inte ändras, även om detaljplanekravet förändrades. Eftersom uttrycket samlad bebyggelse bedömdes leda till samma resultat som kravet på detaljplan ansågs det lämpligt att utgå från de kriterier som ligger till grund för detaljplanekravet.

PBL anger att en detaljplan ska upprättas för bl.a. ”en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen”. Därmed kunde det enligt promemorian ligga nära till hands att använda just detta uttryck. Samtidigt är uttrycket, enligt vad som anförs i promemorian, relativt omständligt att använda, inte minst om det ska användas i författningar som inte har något direkt samband med reglerna om bygglov. Mot denna bakgrund ansågs i promemorian att uttrycket samlad bebyggelse borde användas, eftersom det uttrycket i promemorian ansågs ha samma innebörd i ÄPBL som det nuvarande kravet på detaljplan enligt PBL.

Innebörden av uttrycket samlad bebyggelse skulle klargöras genom en ny definition i plan- och bygglagen

I promemorian gavs uttryck för uppfattningen att det i normalfallet inte skulle medföra några tolkningsproblem att förstå vad som utgör samlad bebyggelse, när det gäller sådana områden som i framtiden sannolikt inte kommer att omfattas av detaljplan fullt lika ofta som i dag.

I promemorian återgavs Bostadsutskottets uttalande om hur uttrycket samlad bebyggelse bör förstås (bet. BoU 1985/86:1 s. 100). Enligt promemorian borde detta uttryck alltså ligga till grund för hur uttrycket samlad bebyggelse ska tolkas, dvs. att samlad bebyg-

gelse föreligger om bebyggelsegruppen utgörs av 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d.

Innebörden av uttrycket skulle klargöras genom införandet av en ny legaldefinition i PBL. Enligt förslaget i promemorian skulle termen samlad bebyggelse definieras som ”sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnader i bebyggelsen”, dvs. det uttryck som används i dag i PBL (jfr 9 kap. 6 § tredje stycket PBL). Den nya definitionen av termen samlad bebyggelse skulle därmed sammanfalla med de bebyggelsegrupper som Bostadsutskottet åsyftade vid tillkomsten av ÄPBL.

*De områden som utgör samlad bebyggelse
borde enligt promemorian redovisas i översiktsplanen*

Som principförslaget i promemorian är konstruerat skulle det inte finnas något krav på att de områden som utgör samlad bebyggelse skulle läggas fast i förväg med bindande verkan. Om ett område utgör samlad bebyggelse skulle i stället avgöras först i det enskilda fallet.

I promemorian framhålls att många kommuner redovisar sin uppfattning om vad som utgör samlad bebyggelse i översiktsplanen, vilket hänger samman med att dessa områden är undantagna från vissa lättnader i kraven på bygglov. (Enligt PBL gäller lägre krav på bygglov på landsbygden utanför områden med detaljplan, jfr avsnitt 5.6.9.)

Förslagen i promemorian innehöll bl.a. ett krav på att kommunen skulle redovisa områden med samlad bebyggelse i översiktsplanen. Eftersom översiktsplanen inte är bindande skulle en sådan redovisning endast bli vägledande.

I promemorian anfördes att det från såväl allmän som enskild synpunkt är angeläget att lagbestämmelser är förutsägbara och enkla att tillämpa. Särskilt angeläget är det att bestämmelser som är kopplade till sanktioner eller straff blir entydiga. Starka skäl skulle följaktligen tala för att samhället i förväg redovisar sin uppfattning om huruvida en viss lagregel är tillämplig eller inte. Detta gäller inte minst när det är fråga om bestämmelser som är kopplad till bebyggelse av viss karaktär där det i vissa fall kan vara svårt att förstå hur en viss lagregel ska tolkas.

Enligt förslagen i promemorian skulle flera bestämmelser i olika speciallagar utsträckas till att inte bara gälla inom områden med

detaljplan utan även generellt inom samlad bebyggelse, oavsett om denna omfattas av detaljplan eller inte. De föreslagna ändringarna skulle medföra att flera olika myndigheter skulle behöva avgöra om en viss bebyggelse är att anse som samlad eller inte. Enligt promemorian fanns det inte skäl att tro att uttrycket samlad bebyggelse skulle leda till mera omfattande tolkningssvårigheter i den praktiska tillämpningen, men i vissa fall skulle det ofrånkomligen kunna uppstå gränsdragningsproblem. I promemorian framhålls att i sådana fall är det naturligtvis önskvärt att prövningen hos berörda myndigheter leder till samma resultat. Förutsättningarna för att bedömningen ska bli enhetlig i det enskilda fallet, när det gäller frågan om en viss bebyggelse är att anse som samlad eller inte, borde enligt promemorian öka om bedömningen görs i förväg och att berörda myndigheter därmed kan utgå från ett gemensamt underlag.

Huruvida en viss bebyggelse är samlad eller inte kan enligt promemorian redovisas på olika sätt, men avgränsningen borde med fördel redovisas på en karta. Kartan har den fördelen att den är lätt att använda i den praktiska tillämpningen, såväl för enskilda som för berörda myndigheter. Bland annat kan kartan tillhandahållas digitalt på de webbplatser som hör till berörda myndigheter.

I promemorian konstateras att det kan finnas olika uppfattningar om vilken instans som är bäst lämpad för att göra avgränsningen av vad som utgör samlad bebyggelse. Enligt promemorian finns olika för- och nackdelar som är kopplade till om avgränsningen ska ske på lokal, regional eller central nivå. På lokal nivå, t.ex. hos kommunen, finns det vanligtvis goda kunskaper om förhållandena på platsen. Samtidigt finns det en viss risk att likartade förutsättningar kan komma att bedömas på olika sätt till följd av att bedömningarna då kommer att göras av väsentligt fler personer, t.ex. om 290 kommuner ska tolka lagen. På central nivå är förutsättningarna för en enhetlig bedömning större, samtidigt som det i praktiken blir omöjligt att ta hänsyn till de speciella förutsättningar som kan råda på en viss plats.

I promemorian framhålls att byggnadsnämnderna har lång erfarenhet av att bedöma huruvida ett område utgörs av samlad bebyggelse. Starka skäl skulle därför tala för att kommunerna bör ha hand om uppgiften att redovisa sin uppfattning om var sådan bebyggelse finns. Även den omständigheten att flera kommuner redan i dag redovisar sådana områden i sina översiktsplaner skulle enligt promemorian stödja tanken på att kommunen borde få ta hand om denna uppgift.

Enligt vad som anförts i promemorian borde Boverket och länsstyrelsen ge kommunerna stöd i hur dessa områden ska avgränsas i syfte att säkerställa att avgränsningen blir enhetlig utifrån ett regionalt och nationellt perspektiv och för att underlätta för kommunen att fullgöra uppgiften. I promemorian erinras om att Boverket redan enligt nu gällande regler ska ge råd och stöd om, följa upp och analysera erfarenheterna från tillämpningen av PBL (jfr 8 kap. 19 § PBF).

Kommunens uppfattning bör enligt promemorian redovisas i översiktsplanen. Den samrådsprocess som föreskrivs i PBL för att ta fram en översiktsplan skulle ge berörda myndigheter och enskilda en möjlighet att lämna synpunkter på kommunens förslag.

Eftersom översiktsplanen inte är bindande skulle kommunens uppfattning i frågan endast bli vägledande. Huruvida det i visst fall verkligen var frågan om samlad bebyggelse skulle avgöras i det enskilda fallet. Denna konstruktion skulle enligt promemorian medföra att kommunens avgränsning skulle få samma funktion som de områden som pekas ut i översiktsplanen när det gäller landsbygdsutveckling i strandnära lägen (jfr prop. 2008/09:119 s. 55 ff.). På samma sätt som det är vanligt att kommunen pekar ut områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen borde det enligt promemorian vara möjligt för kommunen att redovisa avgränsningen av samlad bebyggelse i ett s.k. tematiskt tillägg till översiktsplanen enligt 3 kap. 23 § PBL.

Det faktum att översiktsplanen endast är vägledande ansågs i promemorian ha den fördelen att det skulle vara möjligt för prövningsmyndigheten att i det enskilda fallet avvika från kommunens avgränsning, t.ex. i de fall där bebyggelseförhållandena har förändrats efter det att avgränsningen gjordes. Att frågan om bebyggelsens karaktär i detta avseende skulle prövas slutligt först i det enskilda beslutet skulle enligt promemorian även ha den fördelen att den enskilde fick möjlighet att överklaga beslutet.

Remissutfallet talar för att förslaget inte bör genomföras på det sätt som föreslås i promemorian

Som framgår av kommittédirektiven föranledde remissbehandlingen kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. till följd av att förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda.

Av remissammanställningen framgår att många remissinstanser anser att det är positivt att knyta berörda lagar till ett nytt begrepp,

men att uttrycket samlad bebyggelse är alltför vagt och att denna konstruktion skulle öppna upp för tillämpningsproblem.

Vi delar uppfattningen att det finns många oklarheter med principförslaget i departementspromemorian. Det bör därför inte läggas till grund för lagstiftning. Förslaget behöver utvecklas för att den avsedda regleringen ska anses vara rättssäker.

5.4 Det är inte lämpligt att knyta alla krav till termen samlad bebyggelse

Bedömning: Vissa krav bör gälla inom samlad bebyggelse på det sätt som föreslogs i departementspromemorian. Andra krav bör enbart gälla inom tätbebyggelse.

Det är inte lämpligt att använda en enhetlig administrativ indelning

I departementspromemorian föreslogs en principlösning med innebörden att berörda lagar skulle ändras så att dessa inte bara är tillämpliga inom områden med detaljplan utan även inom områden som utgör samlad bebyggelse. Vi menar att det inte är lämpligt att använda samma geografiska områden för olika slag av krav, på det sätt som föreslogs i promemorian. Kraven bör i stället kopplas till olika slag av bebyggelse, av de skäl som vi utvecklar i det följande.

Lagstiftaren har valt att knyta olika slag av bestämmelser till förekomsten av en detaljplan. Dessa bestämmelser avser i vissa avseenden helt skilda politikområden som sinsemellan har mycket litet med varandra att göra. Som exempel kan nämnas bestämmelser om krav på bygglov för komplementbyggnader och krav på tillstånd från Polismyndigheten för sprängning och skjutning.

Vi konstaterar att det finns både för- och nackdelar med att olika krav ska tillämpas inom områden som uppfyller vissa gemensamma kriterier. Enligt vår mening är den främsta fördelen med en enhetlig ”geografi” att det är enkelt för alla berörda om antalet administrativa indelningar kan minimeras.

En uppenbar nackdel med en enhetlig administrativ indelning är att det finns risk för att regleringen inte blir ändamålsenlig för de olika krav som gäller enligt olika lagstiftningar. Exempelvis kan sam-

hällets behov av att ställa krav på bygglov för vissa åtgärder tänkas omfatta väsentligt fler områden än vad som är fallet när det handlar om krav på tillstånd för sprängning och skjutning (eller vice versa).

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

Som nämnts tidigare framgår av förarbetena till ÄPBL att samlad bebyggelse föreligger om bebyggelsegruppen utgörs av 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d. (jfr avsnitt 5.3 och den utförligare redogörelsen längre fram i avsnitt 5.5.4 respektive 5.5.5).

De GIS-analyser som vi har låtit göra pekar på att det är väsentligt fler och större områden som utgör samlad bebyggelse än vad som i dag omfattas av en detaljplan. Exempelvis är arealen samlad bebyggelse cirka 73 procent större än den areal som omfattas av en detaljplan i Västmanlands län¹. Antalet byggnader inom samlad bebyggelse är i samma län 37 procent fler än antalet byggnader inom områden med detaljplan.

Det finns anledning att vara försiktig med vilka slutsatser man kan dra av relationen mellan den areal respektive det antal byggnader som utgör samlad bebyggelse respektive ligger inom områden som omfattas av en detaljplan.² Vi menar att siffrorna ändå ger en indikation om vilka konsekvenser som kan uppstå om de krav, som i dag endast gäller inom områden med detaljplan, skulle utvidgas till att även gälla alla de områden som utgör samlad bebyggelse.

Enligt vår bedömning skulle det föra för långt att utsträcka alla de krav som i dag endast gäller inom områden med detaljplan till att även gälla inom samlad bebyggelse. Då skulle kraven även omfatta mindre byar och liknande. En sådan ändring skulle leda till att nackdelarna med den tillkommande administrationen i vissa fall inte skul-

¹ Västmanland län är det län som vi har använt som underlag för våra analyser. Arealen har beräknats utifrån de kriterier som vi föreslår i avsnitt 5.5.5.

² Exempelvis kan det genomsnittliga avståndet mellan byggnader inom tätorter tänkas vara mindre än vad som är fallet i mindre byar på landsbygden. Det är också vanligare att det bor fler personer i samma byggnad i tätorterna, t.ex. i flerbostadshus, än vad som är fallet på landsbygden.

le motsvara nyttan. Utifrån resultatet av våra GIS-analyser gör vi bedömningen att konsekvenserna av de förslag som redovisades i departementspromemorian sannolikt har underskattats i vissa avseenden. Vi bedömer att fler områden kommer att utgöra samlad bebyggelse än vad som framgår av promemorian.

Även om vi menar att det är olämpligt att vissa krav ska omfatta samlad bebyggelse finns det andra krav som enligt vår uppfattning bör kopplas till dessa områden. Det är alltså inte en framkomlig väg att enbart ändra kriterierna för vad som avses med samlad bebyggelse. Vi menar att det inte är lämpligt att hantera alla krav på samma sätt.

Även några av de remissinstanser som yttrade sig över förslagen i departementspromemorian var i vissa fall kritiska till förslaget att krav som i dag enbart gäller inom områden med detaljplan även skulle gälla inom områden med samlad bebyggelse. Bland annat framfördes kritiska synpunkter på förslaget att ändra räckvidden av kraven i ordningslagen (1993:1617). Några remissinstanser menade att förslaget skulle leda till att olämpligt många områden skulle omfattas av kraven, vilket skulle leda till bl.a. onödig administration och komplicera jakt på småvilt m.m. på landsbygden. Vi återkommer till den frågan i avsnitt 5.6.1.

Vi anser att det är önskvärt att kravet på olika administrativa förfaranden (tillstånd, anmälningar, dispenser m.m.) inte görs mer omfattande än vad som är befogat från samhällets sida. Samtidigt ser vi ett egenvärde i att den enskilde inte ska behöva förhålla sig till alltför många olika administrativa indelningar.

Vår sammanvägda bedömning är att de olika kraven inte kan hanteras på ett enhetligt sätt. Vissa krav bör även i fortsättningen vara kopplade till samlade bebyggelse, medan andra krav är av sådan karaktär att de endast bör gälla inom tätorter och sådan annan bebyggelse som i dag är detaljplanelagd.

Det behövs därför två olika indelningar. Vi menar att vissa krav även i fortsättningen bör gälla för de områden som utgör *samlad bebyggelse*. Andra krav bör enbart gälla inom områden som utgör *tätbebyggelse*.

Om valet av termen tätbebyggelse

Innebörden av termen tätbebyggelse utvecklades i promemorian på följande sätt (Ds 2014:31 s. 68 f.).

Termen *tätbebyggelse* var centralt i den numera upphävda byggnadslagen (1947:385), BL. Bland annat användes denna term i BL för att ange gränserna för kravet på detaljplan. Med tätbebyggelse avsågs ”sådan samlad bebyggelse som nödvändiggör särskilda anordningar för tillgodoseende av gemensamma behov” (6 § BL). Termen skilde sådan bebyggelse från annan bebyggelse, i lagen benämnd glesbebyggelse. Inledningsvis var glesbebyggelse i princip fri enligt BL, medan tätbebyggelse förutsatte tillstånd genom planläggning eller s.k. dispensprövning. Gränsdragningen mellan tät- och glesbebyggelse fick således stor betydelse. Behovet av att kunna skilja tätbebyggelse från glesbebyggelse bottnar i att bebyggelse som fått viss omfattning och täthet medför behov av gemensamma anläggningar som ofta måste ordnas i ett sammanhang och där genomförandet inte utan svårigheter – eller åtminstone inte utan föregående planering – kan överlätas till enskilda att anordna.

Av förarbetena till BL framgår att det inte ansågs vara möjligt att definiera tätbebyggelse genom att ange ett visst antal hus inom en bestämd areal eller som ett minsta våningsantal eller exploateringsantal. Utgångspunkten för om tätbebyggelse föreligger är i stället om det från allmän synpunkt finns behov av att anordna bl.a. gator, vägar eller vatten och avlopp gemensamt. Definitionen av tätbebyggelse är avsedd att endast ge allmänna riktlinjer för huruvida tätbebyggelse föreligger och ger således ett relativt stort utrymme för en diskretionär prövning i det enskilda fallet. I praxis finns det exempel på att tätbebyggelse även kan omfatta områden som för många torde uppfattas som relativt gles bebyggelse. Exempelvis har tätbebyggelse ansetts föreligga i fråga om en enstaka byggnad som skulle förläggas omkring 2 km från mera omfattande bebyggelse och ca 200 m från en mindre grupp av bostadshus, vilkas gemensamma utfartsväg måste användas även för den tillkommande byggnaden (RÅ 1968 s. 36).

Enligt PBL-utredningen var den närmare innebörden av termen tätbebyggelse i många fall oklar och termen var svår att förstå, och inte bara för allmänheten. Enligt PBL-utredningen berodde detta på att definitionen avvek ifrån vad som i allmänt språkbruk menas med tätbebyggelse (SOU 1979:65 s. 190). Enligt kommentaren till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, kunde effekterna av BL:s detaljplanekrav bli tämligen långtgående och kravet på detaljplan framstod ofta som orealistiskt (Plan- och bygglagen, s. 5:6 f, Didón et al.).

Tätbebyggelse används fortfarande i flera författningar, bl.a. i expropriationslagen (1972:719), ExL, jordförvärvslagen (1979:230), och lagen (2007:1150) om tillsyn över hundar och katter samt i flera förordningar. Enligt ExL är tätbebyggelse ett av de ändamål för vilka expropriation kan ske (2 kap. 1 §). Enligt kommentaren till ExL synes någon allmän giltig definition av begreppet inte finnas, men vid expropriation torde

den ursprungliga definitionen i BL ännu kunna anses gällande (Expropriationslagen – en kommentar, s. 91, Dahlsjö et al.).

Det har nu gått cirka 30 år sedan BL upphörde att gälla. Vi menar att det bör vara möjligt att använda termen tätbebyggelse för att beskriva sådana områden med sammanhållen bebyggelse som i dag normalt är detaljplanelagda. Vi avser med andra ord en tillämpning som ligger närmare vad som avses med tätbebyggelse i allmänt språkbruk, snarare än den innebörd som termen hade under tiden som BL var i kraft. Den närmare innebörden av termen återkommer vi till i avsnitt 5.5.5.

5.5 Samhällets krav på den enskilde behöver vara tydliga

5.5.1 De områden som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse behöver preciseras i förväg med bindande verkan

Vi anser att det är lämpligt att knyta krav i olika speciallagar, som i dag är kopplade till förekomsten av en detaljplan, till att i vissa fall även gälla områden som utgör tätbebyggelse eller samlad bebyggelse. En förutsättning för att denna koppling ska anses vara lämplig är att det är möjligt att dels precisera vad som avses med tät- respektive samlad bebyggelse, dels på förhand peka ut vilka områden som utgör sådan bebyggelse med bindande verkan. Enligt vår bedömning är det möjligt att åstadkomma en sådan ordning så att den blir både rätts-säker för den enskilde och ändamålsenlig i övrigt.

Sammanfattningsvis innebär vårt förslag att berörda speciallagar ändras så att vissa krav även blir tillämpliga inom tätbebyggelse eller samlad bebyggelse. I en ny lag föreslås riksdagen på en övergripande nivå ange vad som avses med sådan bebyggelse i berörda lagar. Regeringen bemyndigas att utveckla innebörden av vad som utgör tät- respektive samlad bebyggelse för att skapa tydliga kriterier, t.ex. hur termerna förhåller sig till vissa kart- och registerdata. Utifrån dessa kriterier tar Statistiska centralbyrån fram en karta över vilka områden i landet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse, med stöd av en GIS-analys³. Med kartan som grund får länsstyrelsen meddela före-

³ GIS är en förkortning för geografiskt informationssystem.

skrifter om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse i länet. I normalfallet kommer länsstyrelsens beslut att sammanfalla med den GIS-analys som Statistiska centralbyrån har tagit fram. Om det finns särskilda skäl, bör länsstyrelsen kunna göra avsteg i förhållande till de områden som pekats ut genom GIS-analysen, t.ex. om resultatet av GIS-analysen är uppenbart oriktigt. Innan länsstyrelsen beslutar om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse ska länsstyrelsen samråda med berörda myndigheter och kommuner. Vilka områden som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse kommer formellt att framgå av länets författningssamling och görs i praktiken tillgängliga för berörda myndigheter och allmänheten genom länsstyrelsernas webbplatser. Områdena ska omprövas årligen för att säkerställa att de områden som pekas ut som tät- respektive samlad bebyggelse speglar eventuella förändringar i bebyggelsen. Genom att koppla tillämpligheten av berörda lagar och förordningar till de områden som länsstyrelsen har pekat ut blir det entydigt och förutsebart var kraven enligt berörda lagar kommer att vara tillämpliga. GIS-analysen tryggar i sin tur att områdena pekas ut på ett enhetligt sätt över landet.

De närmare detaljerna kring förslaget redogör vi för i de avsnitt som följer nedan.

5.5.2 Andra lagar bör inte enbart kopplas till detaljplanen, oavsett om detaljplanekravet ändras eller inte

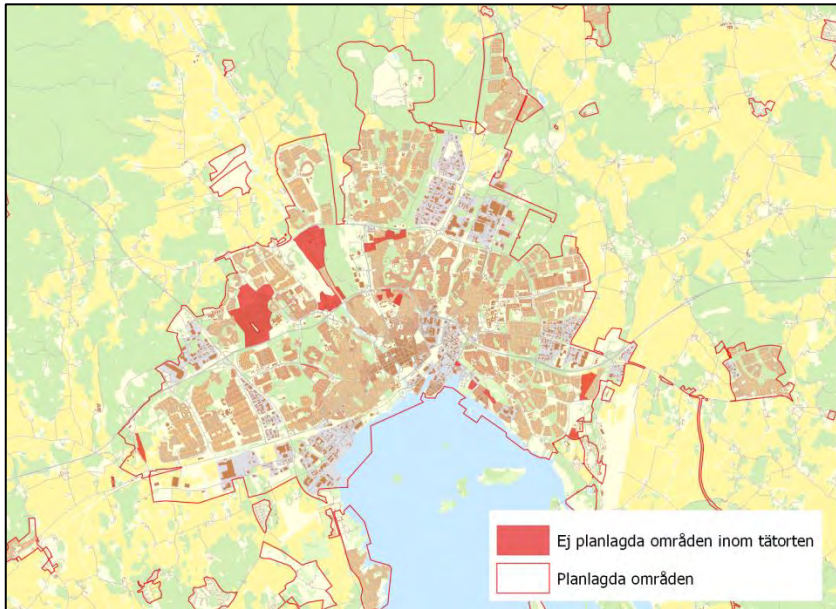
Bedömning: Det är inte lämpligt att krav som är avsedda att reglera förhållanden inom sammanhållen bebyggelse i berörda lagar enbart är tillämpliga inom områden med detaljplan. Räckvidden av dessa lagar bör ses över, oberoende av om detaljplanekravet ändras eller inte.

Vi delar uppfattningen att det är nödvändigt att koppla berörda lagar till en ny term för att inte den formella räckvidden ska påverkas om detaljplanekravet i PBL ändras. Samtidigt kan vi konstatera att påfallande många centralt belägna områden redan i dag saknar detaljplan, trots att bebyggelsemiljön i dessa områden inte skiljer sig nämnvärt i förhållande till omgivande områden på annat sätt än att områdena

saknar detaljplan. Företeelsen kan illustreras med förhållandena i Västerås, se figur 5.2 nedan.

Det handlar oftast om förhållandevis små områden, men innebär i vissa avseenden att det i dessa områden gäller helt andra regler än vad som normalt gäller inom sammanhållen bebyggelse.

Figur 5.2 Områden utan detaljplan i Västerås



© Lantmäteriet

Vi menar att dessa ”luckor” i den s.k. planmosaiken är ett starkt skäl för att krav i olika speciallagar inte enbart ska vara kopplade till förekomsten av en detaljplan. Redan på den grunden finns det behov av att se över räckvidden av berörda lagar. Vi bedömer att behovet av att ändra dessa lagar kommer att öka ytterligare om detaljplanekravet begränsas.

5.5.3 Innebörden av tätbebyggelse och samlad bebyggelse behöver preciseras och redovisas i förväg

Bedömning: Tillämpligheten av de krav som är avsedda att reglera förhållanden inom bebyggelse av viss täthet bör kopplas till termerna *tätbebyggelse* och *samlad bebyggelse*. Vilka områden som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse bör redovisas på en karta. Kraven i berörda lagar ska enbart vara tillämpliga inom de områden som har pekats ut på kartan.

Som redovisats tidigare har remissinstanserna haft invändningar mot den tidigare föreslagna principlösningen att koppla ihop äldre förarbeten med en ny legaldefinition i PBL – för att därigenom peka ut inom vilka områden som viss annan lagstiftning ska vara tillämplig. Kritiken har även omfattat den föreslagna metoden att kommunen ska ges i uppgift att illustrera vilka områden som utgör samlad bebyggelse i översiktsplanen, men att det först i det enskilda fallet kommer att prövas om bebyggelsen är av sådant slag att kraven är tillämpliga. Från rättssäkerhetssynpunkt har detta ansetts vara särskilt gravande eftersom det i vissa fall finns straffbestämmelser kopplade till sådan lagstiftning som enligt förslaget skulle göras beroende av om bebyggelsen uppfyller kriterierna för att vara samlad eller inte. Eller med andra ord: den enskilde skulle kunna straffas för att kommunen har gjort en felaktig tolkning i översiktsplanen av vilka områden som utgör samlad bebyggelse.

Mot bakgrund av remissutfallet anger kommittédirektiven att vi bl.a. ska utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig.

Vi menar att det i princip finns tre vägar att gå för att öka förutsebarheten kring var den nu aktuella lagstiftningen är tillämplig.

1. Använd tydligare kriterier för att beskriva vilka områden som omfattas av kraven.
2. Avgränsa vilka områden som omfattas av kraven på en karta och koppla tillämpligheten till de områden som framgår av kartan.
3. En kombination av punkt 1 och 2.

Eftersom de områden som i dag är detaljplanlagda i allmänhet speglar en viss täthet i bebyggelsen är det naturligt att de krav som är kopplade till en detaljplan även i fortsättningen är kopplade till att bebyggelsen har en viss täthet.

Bebyggelse kan emellertid se ut på många olika sätt och vi menar att det är förenat med vissa svårigheter att hitta kriterier som på ett rättssäkert sätt skiljer tätare och glesare bebyggelse från varandra, i synnerhet om vissa byggnader (t.ex. komplementbyggnader) inte ska påverka bedömningen av om ett område ska anses vara tätare eller glesare. Vi bedömer dock att det är möjligt att definiera olika kriterier som gör det tydligt vad som ska utgöra tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse, t.ex. att husen ska finnas på visst avstånd från varandra eller att det inom en viss yta ska finnas ett visst antal byggnader. Tekniskt komplexa kriterier kan emellertid göra det svårt för den enskilde att förstå vilka områden som omfattas av regleringen, i synnerhet när bedömningen påverkas av kriterier som den enskilde själv inte råder över, t.ex. att grannen bygger nytt eller tar bort ett befintligt hus.

Alternativet att koppla tillämpligheten av vissa krav till områden redovisade på en karta bör öka möjligheten att förutse myndigheternas beslut väsentligt, jämfört med att enbart utgå från kriterier i lag. Som exempel på en reglering där tillämpligheten av vissa krav kopplas till att området har pekats ut på en karta kan nämnas länsstyrelsens beslut om utvidgat strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken, även om förfarandet där skiljer sig från det vi föreslår.

Vi bedömer att det inte är en framkomlig väg att göra den tilltänkta regleringen ändamålsenlig och rättssäker genom att enbart koppla tillämpligheten till tydliga kriterier. Även med tydliga kriterier kan det uppstå gränsdragningsproblem, varigenom den enskilde riskerar att en domstol gör en annan bedömning och att den enskilde därigenom får ta konsekvenserna av att ha tolkat regleringen felaktigt.

Med detta sagt anser vi att den bästa lösningen är att de krav som det nu är fråga om bör kopplas till ett beslut för att bli tillämpliga. I beslutet redovisas de områden som omfattas av regleringen på en karta.

*Statistiska centralbyråns arbete med tätortsavgränsningar
bör kunna stå som förebild för en ny reglering*

Det finns mycket statistik som är kopplad till termen tätort. Statistiska centralbyrån, SCB, genomför vart tredje år s.k. tätortsavgränsningar (tidigare vart femte år). Dessa avgränsningar handlar om att identifiera vilka områden som utgör tätorter i förhållande till en definition som upprättades gemensamt av de nordiska länderna år 1960.

Som tätbebyggt område räknas alla hussamlingar med minst 200 invånare, såvida avståndet mellan husen normalt icke överstiger 200 meter. Avståndet kan dock tillåtas överstiga 200 meter, när det gäller hussamlingar inom en större orts influensområde. Å andra sidan bör maximigränsen mellan husen sättas lägre än 200 meter, där bebyggelsens karaktär så påkallar, nämligen då i små tätorter ingen tydlig tätortskärna (centrum, city) framträder och i de fall, då gränsen mellan tätort och landsbygd är diffus, med andra ord då bebyggelsen i tätorten icke framstår som avsevärt tätare än inom övriga närliggande bebyggda områden.

Vid avgränsningen av tätbebyggda områden medräknas också obebodda hus, inräknat hus som uteslutande användes som arbetsplats. Som hus tillhörande tätortsbebyggelse betraktas dock ej jordbrukets ekonomibyggnader, såvida dessa är fritt liggande i förhållande till huvudegendomen. Frågan huruvida sommarbebyggelse skall inräknas eller ej hänskjutes till de enskilda ländernas avgörande. I Sverige räknas ej ren sommarbebyggelse som tätort. Det krävs att minst hälften av husen har permanentboende. Anstalter o.d., som är belägna utanför tätbebyggt område, räknas som tätort såvida anstaltens bofasta personal med familjer osv. men utan patienter, utgör minst 200 personer.

Även om avståndet mellan husen överstiger 200 meter, skall det icke betraktas som avbrott i bebyggelsen, när det mellan husen belägna området utnyttjas till allmännyttiga ändamål såsom vägar, parkeringsplatser, parker, idrottsplatser och kyrkogårdar; detsamma gäller sådana obebbyggda områden som lagerplatser, järnvägslinjer och kajer.

Uppdelningen i tätbebyggda och glesbebyggda områden företages oberoende av den administrativa indelningen. Hussamlingar som utgör en direkt fortsättning av ett tätbebyggt område i en grannkommun, inräknas sålunda i detta område vid tätortsredovisningen.

Som framgår av definitionen innehåller denna flera olika moment av bedömningsinslag, vilket hänger samman med att definitionen ska kunna tillämpas i många olika situationer.

Tidigare har avgränsningen av tätortsområden skett manuellt, men sedan 2015 har SCB gått över till att använda sig av en GIS-analys. Utifrån olika logiska parametrar som kopplas till kart- och registerdata sker numera analysen huvudsakligen maskinellt. I enstaka fall har

det emellertid varit nödvändigt med en manuell korrigering när gränsen inte har upplevts spegla definitionen, vilket bl.a. hänger ihop med att tätortsdefinitionen förutsätter ett visst antal invånare. Detta medför att obebodda byggnader i vissa fall kan exkluderas från tätorten, trots att de är belägna på ett sådant sätt att de i verkligheten upplevs som en integrerad del av tätorten.

Enligt de företrädare för SCB som vi har samrått med är erfarenheterna av arbetet goda. Den maskinella databearbetningen leder till att avgränsningarna blir enhetliga och utan den variation som kan bli följden av en manuell analys. Enligt uppgift används i Norge en metod som helt bygger på maskinell databearbetning och utan den ”handpåläggning” som SCB har använt sig av för att kvalitetssäkra avgränsningarna i förhållande till definitionen. I Norge tillämpas emellertid inte längre den tidigare gemensamma definitionen, vilket bör ha minskat behovet av manuell efterarbetning.

Vi menar att SCB:s arbete med tätortsavgränsningar kan användas som förebild för att avgränsa vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse på en karta. Kartan bygger då på att det finns tydliga kriterier för hur termerna ska förstås. Dessa kriterier används som logiska parametrar i en analys utifrån befintliga kart- och registerdata. Resultatet ligger sedan till grund för ett beslut där områdena formellt pekas ut som tät- respektive samlad bebyggelse.

Figur 5.3 Exempel på tätortsavgränsning



5.5.4 Betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse behöver läggas fast på lagnivå

Bedömning: Betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse bör regleras i en ny lag. Beslutet om vilka områden som utgör sådan bebyggelse bör utformas som en föreskrift. Det behövs ett bemyndigande för att få meddela föreskrifter om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse.

Enligt den formella lagkraftens princip får en lag inte ändras eller upphävas på annat sätt än genom lag (8 kap. 18 § regeringsformen). Bland annat av hänsyn till denna princip bör lagstiftaren undvika att i lag hänvisa till en förordning. Principen torde innebära att en senare ändring i en sådan förordning eller myndighetsföreskrift inte kan påverka innehållet i lagen (se prop. 1999/2000:46 s. 173 och 211).

Vi vill knyta termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse i vissa lagar till områden på en karta som länsstyrelsen ska besluta om, vilket vi utvecklar i avsnitt 5.5.6. På grund av den formella lagkraftens princip kan vi inte i respektive speciallag hänvisa till en förordning, utan hänvisningen måste vara till en lag. Betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse bör därför regleras på lagnivå. Som vi återkommer till längre fram kommer det huvudsakliga innehållet i lagen att bestå av ett bemyndigande. Betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse kommer alltså att preciseras på förordningsnivå och sedan genom länsstyrelsens föreskrifter. Vi bedömer att en sådan ordning är förenlig med den formella lagkraftens princip.

Beslutet om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse behöver utformas som en föreskrift

Samtidigt som betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse ska anges i en lag, anser vi att länsstyrelsen ska fatta ett bindande beslut om vilka områden som utgör sådan bebyggelse. En viktig utgångspunkt för utformningen av vårt förslag i den här delen är skillnaden mellan å ena sidan beslut om föreskrifter och å andra sidan förvaltningsbeslut (beslut i enskilda fall). Huvudregeln är att föreskrifter används när regeringens beslut riktas till en obestämd krets, medan förvaltningsbeslut används när beslutet riktas till en eller

ett fåtal namngivna personer eller myndigheter. Föreskrifter kännetecknas vidare av att de är bindande för myndigheter och för enskilda.

Frågan om vilka geografiskt begränsade beslut som är att betrakta som normgivning behandlades i förarbetena till lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Ett lokalt begränsat beslut ska anses ha karaktären av författning om det helt eller främst riktar sig till medborgarna i allmänhet. Detta torde gälla även om beslutet medför visst intrång i förfoganderätten för ägare eller innehavare av liknande rätt till vissa bestämda fastigheter. Läget kan vara ett annat när fråga är om lokalt begränsade föreskrifter som helt eller främst är avsedda att begränsa handlingsfriheten för ägarna till vissa bestämda fastigheter eller vissa därmed jämförliga rättsinnehavare. Sådana föreskrifters generella natur kan starkt ifrågasättas. Detta gäller även när de meddelade föreskrifterna är bindande inte bara för den aktuella ägaren eller rättsinnehavaren utan även för framtida sådana. Det förekommer emellertid också föreskrifter som riktar sig till jordägare eller liknande personkategorier inom ett större område, t.ex. ett län. Föreskrifter av denna typ torde få anses ha så generell karaktär att de bör bedömas höra till kategorin författningar (prop. 1975/76:112 s. 65 f.).

Vi bedömer utifrån det upplägg som vi har föreslagit att länsstyrelsens bindande beslut om vilka områden som ska utgöra tät- respektive samlad bebyggelse är att betrakta som föreskrifter snarare än beslut. Beslutet kommer att rikta sig till olika grupper beroende på vilka grupper som träffas av den speciallag som är kopplad till termen tät- respektive samlad bebyggelse. Enligt oss kommer grupperna oavsett vilken av de aktuella lagarna som det handlar om att vara så stora att de i någon utsträckning är att definiera som en obestämd krets. Avgörande för vår bedömning att det är fråga om föreskrifter och inte beslut är emellertid att föreskrifterna kommer att gälla för varje län, dvs. ett stort område.

I detta sammanhang kan det tilläggas att en myndighets beslut i ärenden om meddelande av sådana föreskrifter som avses i 8 kap. regeringsformen inte får överklagas (30 § myndighetsförordningen [2007:515]). Länsstyrelsens beslut om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse kommer alltså inte att kunna överklagas.

Det behövs ett bemyndigande för att få meddela föreskrifter om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse

Det område där i första hand riksdagen har normgivningskompetensen kallas det primära lagområdet. Till detta område hör kompetensen att besluta om offentligrättsliga normer (8 kap. 2 § första stycket 2 RF). Sådana föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska alltså meddelas genom lag. Med "ingrepp" menar lagstiftaren sådana åtgärder från normgivarens sida som allmänt anses innebära inskränkningar i enskildas dittillsvarande handlingsfrihet, möjligheter att förfoga över egendom etc. (prop. 1973:90 s. 210).

Riksdagen kan genom delegering till regeringen överlåta sin normgivningskompetens att besluta bl.a. offentligrättsliga normer (8 kap. 3 § RF). I samband med att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett ämne kan riksdagen tillåta att regeringen i sin tur överlåter hela eller delar av denna normgivningskompetens till en förvaltningsmyndighet eller en kommun (8 kap. 10 § RF).

Det område där regeringen utan delegering får meddela föreskrifter kallas för regeringens primärområde och återfinns i 8 kap. 7 § regeringsformen. Hit hör föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, den s.k. restkompetensen. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, dels föreskrifter som kompletterar en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt. I verkställighetsföreskrifter får det inte ingå sådant som kan uppfattas som en ny skyldighet för enskilda eller som ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Till restkompetensen hör sådana offentligrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna utan avser de statliga myndigheternas organisation, arbetsuppgifter och inre verksamhetsformer. Till restkompetensen hör också sådana föreskrifter som visserligen rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna men som ur den enskildes synpunkt inte är betungande utan gynnande eller neutrala.

Regeringen får delegera normgivningsmakten inom sitt primärområde till en myndighet under regeringen eller riksdagen (8 kap. 11 § RF).

Vi bedömer att föreskrifter om vilka geografiska områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse och föreskrifter om kriterierna för sådan bebyggelse som regeringen kommer att behöva meddela är s.k. offentligrättsliga normer av betungande slag. Kopplingarna i den angränsande lagstiftningen till betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse, dvs. till de områden i länet som enligt länsstyrelsens beslut utgör sådan bebyggelse, kommer i någon mån att innebära inskränkningar. Det gäller exempelvis enskildas möjligheter att skjuta och spränga utan tillstånd och deras möjligheter att kunna bygga utan bygglov.

Regeringen kommer vidare att behöva meddela andra föreskrifter, som rör t.ex. kartunderlaget som vi i det följande föreslår att Statistiska centralbyrån ska förse länsstyrelsen med (avsnitt 5.5.6). Vi bedömer att sådana föreskrifter ryms inom regeringens s.k. restkompetens.

5.5.5 Kriterier för tätbebyggelse och samlad bebyggelse

Förslag: Tätbebyggelse och samlad bebyggelse ska avse bebyggelse av en viss minsta omfattning och täthet eller att marken ska användas för ett visst ändamål.

Ett område ska utgöra samlad bebyggelse om

1. bebyggelsegruppen omfattar minst 20 byggnader där avståndet mellan husen inte överstiger vissa mått, eller

2. berör ett sådant område som avses i punkten 1 och som enligt fastighetskartan utgör ospecificerad, låg, hög eller sluten bebyggelse, ett industriområde, ett torg, en begravningsplats, ett anläggningsområde, en idrottsplan eller en start- och landningsbana. Plantskolor, fröplantager, golfbanor, skjutbanor, täkter, rengården och motionsanläggningar ska dock inte ingå i samlad bebyggelse.

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

Motsvarande kriterier ska gälla för tätbebyggelse, med undantag för att sådan bebyggelse ska omfatta minst 50 byggnader.

Bedömning: Statistiska centralbyrån bör ges i uppdrag att studera närmare vilka kriterier som bör ligga till grund för tätbebyggelse och samlad bebyggelse.

Kriterierna för samlad bebyggelse bör bygga på äldre motivuttalanden som kompletteras med ytterligare kriterier för ett lämpligt resultat

Vi har tidigare översiktligt berört hur samlad bebyggelse skulle förstås enligt förarbetena till ÄPBL (avsnitt 4.5.2). Innan vi redogör för vår uppfattning om de kriterier som bör användas för att avgöra om bebyggelsen är samlad eller inte behöver vi först fördjupa oss i hur uttrycket användes i ÄPBL.

Den lagtekniska lösningen tillkom under riksdagsbehandlingen av propositionen till ÄPBL (prop. 1985/86:1). Enligt förslaget i propositionen gällde att kommunerna kunde medge befrielse från bygglov för den aktuella typen av åtgärder genom områdesbestämmelser. Bostadsutskottet anförde bl.a. följande om möjligheterna till lovbefrielse för en- eller tvåbostadshus (BoU 1986/87:1 s. 99).

Enligt utskottets uppfattning bör dock övervägas om inte ytterligare lättnader kan åstadkommas för denna bebyggelse. Som anförts i propositionen bör en utgångspunkt härvid vara att bygglovsbefrielse bör kunna föreligga när varken grannintressena eller de allmänna intressena påfordrar någon kontroll från samhällets sida. För stora delar av den glesare bebyggelsen på landsbygden torde således någon sådan kontroll inte behöva ske när det gäller mindre om- och tillbyggnader⁴ av en- eller tvåbostadshus. Detta har också kommit till uttryck i förslaget till PBL. Enligt förslaget ges kommunerna möjlighet att införa bygglovsbefrielse för den aktuella typen av åtgärder genom områdesbestämmelser. [...]

Enligt de av bostadsutskottet förordade ändringarna kan institutet områdesbestämmelser endast användas för begränsade områden. Dessutom innebär utskottets förslag i denna del att en fastighetsförteckning alltid skall upprättas inför antagandet av områdesbestämmelser. Sammantaget medför detta att det framstår som administrativt krångligt att genom områdesbestämmelser åstadkomma den eftersträlvade bygglovsbefrielsen för de relativt stora områden som bör kunna omfattas av en sådan förenkling. Enligt utskottets mening bör därför bestämmelserna i stället utformas så att mindre om- och tillbyggnad av en- och tvåbostadshus i om-

⁴ När det gäller ombyggnad kan noteras att enligt det ursprungliga systemet i ÄPBL innefattades ombyggnader i den generella bygglovsplikten, något som ändrades genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1995. Åtgärder med enbart tekniska konsekvenser – t.ex. ombyggnader – granskas numera enligt systemet för teknisk kontroll i 10 kap. PBL.

råden utan samlad bebyggelse befrias från bygglovsplikt genom ett direkt stadgande i PBL. Kommunerna bör dock genom områdesbestämmelser ges möjlighet att införa bygglovsplikt för de aktuella åtgärderna där så erfordras för att tillvarata grannars intressen, av kulturhistoriska eller miljömässiga skäl eller för att undvika permanentboende i fritidshus. Skall den bygglovsbefriade åtgärden utföras närmare tomtgräns än 4,5 m skall grannes medgivande inhämtas (se prop. s. 697).

Samlad bebyggelse föreligger om

1. bebyggelsegruppen utgörs av 10–20 hus, och
2. de bebyggda tomtarna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d.

Tomtmark definieras i sin tur i detta sammanhang enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), avdelning 1, 2 kap. 4 §.

Begreppet samlad bebyggelse har alltså av Bostadsutskottet definierats som bebyggelsegrupper om 10–20 hus, om de bebyggda tomtarna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d. Med ”hus” avses inte bara bostadshus utan också andra byggnader som inte utgör komplementbyggnader till bostadshus, t.ex. butiker och industribyggnader (bet. BoU 1986/87:8 s. 12).

Innebörden av samlad bebyggelse har kommenterats ytterligare i lagkommentaren till ÄPBL⁵.

Beträffande innebörden av begreppet ”tomtmark” hänvisade Bostadsutskottet i det ovan återgivna uttalandet (BoU 1986/87:1 s. 99) till Avd. 1. 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen i paragrafens lydelse år 1986. Enligt detta lagrum skall mark till en fastighet som är bebyggd med ett småhus i sin helhet utgöra tomtmark, om fastigheten har en areal som inte överstiger 2 hektar. Motivet bakom utskottets hänvisning till begreppet tomtmark i fastighetstaxeringslagen torde ha varit att klarlägga att en bebyggelse normalt inte skall anses utgöra samlad bebyggelse i PBL:s mening, om ett antal byggnader ligger utspridda på fastigheter, som visserligen gränsar till varandra men som var och en har en areal överstigande 2 hektar, t.ex. på jordbruksfastigheter. Situationer kan dock tänkas där samlad bebyggelse måste anses föreligga även under sådana förutsättningar, nämligen i de fall där byggnaderna är så placerade på de stora fastigheterna att de ligger i närheten av varandra. Avsikten torde vara att man skall bedöma om det går att lägga ut en tänkt tomtplats som är större än 2 hektar kring varje hus. Om inte detta är möjligt skulle alltså samlad bebyggelse föreligga.

Uttrycket ”parkmark” som används i utskottets utlåtande är kanske mindre väl valt, eftersom frågan om bygglovsbefrielse enligt andra stycket endast är aktuell utanför planlagda områden där parker i teknisk

⁵ Plan- och bygglagen, Lars Uno Didón et al, Stockholm 2010; uttalandet återfinns i anslutning till kommentaren till 8 kap. 4 b § ÄPBL

mening inte förekommer. Uttalandet torde dock få tolkas så att ytor som normalt utgör en del av en bymiljö, såsom en kyrkogård, parkeringsplatser, samfällad mark av olika slag och andra luckor i bebyggelsen av någon tomtbredds storlek inte skall anses dela bebyggelsen i flera grupper.

Vad som är samlad bebyggelse eller ej kan det naturligtvis råda delade meningar om. [...] Vid sin lagtolkning har byggnadsnämnden framför allt att ta ställning till om husgrupper där husen är flera än tio men färre än tjugo skall anses utgöra samlad bebyggelse. Härvid torde hänsynen till granneintressena spela in, men också allmänna intressen kan få betydelse.

Vad som kan behöva beaktas torde t.ex. vara områdets läge, avståndet till kommunikationer och service samt bebyggelsestrycket i området. Detta betyder att redan tio hus i ett attraktivt område nära en tätort kan utgöra samlad bebyggelse, medan avlägsna byar med lågt bebyggelsestryck kan hänföras till samlad bebyggelse först vid en omfattning som närmar sig tjugo hus. I de grupper där tomtplatserna inte gränsar till varandra torde nämnden behöva beakta karaktären och omfattningen av den mark som skiljer tomterna åt.

Vi menar att det är lämpligt att innebörden av samlad bebyggelse ansluter till dessa förarbeten. Vi tänker då bl.a. på uttalandena om hur många byggnader som bör finnas för att bebyggelsen ska anses vara samlad, men även att referensen till fastighetstaxeringslagen ger vissa utgångspunkter för vilka avstånd mellan byggnaderna som det bör vara fråga om för att bebyggelsen ska anses vara samlad.

De kriterier som följer av förarbetena är dock inte tillräckliga. Vi menar att det krävs ytterligare kriterier för att få en ändamålsenlig avgränsning av vilka områden som ska anses utgöra samlad bebyggelse, vilket vi strax återkommer till.

När det gäller innebörden av termen *tätbebyggelse* anser vi att det är möjligt att utgå från samma kriterier som för samlad bebyggelse, med undantag för att antalet byggnader behöver vara högre.

Kriterierna bör huvudsakligen regleras på förordningsnivå – men den nya lagen bör ange ramarna för innebörden av termerna

Vi anser att det är lämpligt att knyta kriterierna till olika kart- och registerdata för att därigenom underlätta analysen om vilka områden som kan anses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse, t.ex. till viss redovisning i Lantmäteriets fastighetskarta eller att en byggnad har registrerats i fastighetsregistrets byggnadsdel. En sådan ordning leder till att kriterierna blir relativt tekniska till sin natur och dessutom kan

behöva justeras om de tekniska underlagen ändras. Det medför att det enligt vår bedömning är olämpligt att ange samtliga kriterier på lag-nivå.

Med bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. miljöbal-ken som förebild förordar vi en ordning där regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om kriterierna för tät- respektive samlad bebyggelse, men där lagen anger ramarna för vilka föreskrifter som kan komma i fråga. Vi föreslår att sådana föreskrifter ska avse bebyg-gelse av en viss minsta omfattning och täthet eller att marken ska användas för ett visst ändamål. Att bebyggelsen ska ha en viss täthet avser i detta sammanhang att byggnaderna måste ligga på ett visst avstånd från varandra.

Kriterierna behöver utformas med hänsyn till att förändringar i bebyggelsen snabbt ska få genomslag i de områden som pekats ut

Den bakomliggande tanken med att koppla tillämpligheten av vissa krav till förekomsten av detaljplan är – som tidigare nämnts – att bestämmelsen ska omfatta bebyggelse av viss täthet. Eftersom ny sammanhållen bebyggelse vanligtvis föregås av en ny detaljplan kommer kraven även att omfatta nya områden i takt med att bebyggelsen utvecklas, åtminstone så länge kommunen planlägger i den omfattning som lagstiftaren avsett.

De krav som i dag enbart gäller områden med en detaljplan bör i framtiden även gälla inom områden som utgör tätbebyggelse eller samlad bebyggelse, i förhållande till de kriterier som följer av en ny lag. Av rättssäkerhetsskäl är det angeläget att samhällets krav är möjliga att förutse, vilket ligger bakom vårt förslag att samhället ska redovisa sin uppfattning om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse i förväg. Att området har pekats ut på en karta blir därmed en förutsättning för att kraven ska vara tillämpliga.

Att vissa krav endast kommer att vara tillämpliga inom de områden som redovisas på kartan medför samtidigt ett behov av att med jämna mellanrum se över kartan. Denna översyn bör då leda till att förändringar i bebyggelsestrukturen också får genomslag i kartan och att kraven således utvidgas till att även gälla nya områden med tät- respektive samlad bebyggelse. På motsvarande sätt bör befintliga områden inte längre utgöra sådan bebyggelse, om byggnader rivs eller bebyggelsen förändras på ett sådant sätt att denna inte längre mot-

svarar de kriterier som ligger till grund för tät- respektive samlad bebyggelse.

Fastighetskartan bör normalt utgöra ett lämpligt underlag för analyser av vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse. Samtidigt är kartan inte nödvändigtvis en spegel av verkligheten, utan en bild av verkligheten vid det tillfälle när kartan skapades. Hur ofta kartan uppdateras beror på vilket område som kartan avser. Inom tätorter tillhandahåller kommunerna vanligtvis lägesinformation om nya byggnader regelbundet, normalt två gånger per år eller oftare. Inom sådana områden kan fastighetskartan därmed antas spegla verkligheten på ett bra sätt.

Utanför kommunernas ansvarsområden för byggnadsgeometrier ajourhålls kartan enligt Lantmäteriets bildförsörjningsprogram. Inom sådana områden tolkas nya byggnader in i kartan via flygbilder. Bildförsörjningsprogrammet innebär att det kan ta 6–10 år innan kartan görs om i de delar som förändras minst (vilket i praktiken handlar om fjällområdet). I mer tätbefolkade områden av landet tar Lantmäteriet flygbilder vartannat år.

Detta innebär att det i extrema fall skulle kunna ta uppåt 10 år innan en ny bebyggelse pekas ut som tätbebyggelse eller samlad bebyggelse, trots att bebyggelsen uppfyller kriterierna för detta. Eftersom merparten av förändringarna sker i och i anslutning till tätorterna, där kommunerna regelbundet ajourför förändringar, handlar det endast om få fall där det skulle kunna ta så lång tid som 10 år. Vi menar emellertid att utgångspunkten bör vara att kartan över tät- respektive samlad bebyggelse bör uppdateras så ofta att redovisningen på kartan i allt väsentligt motsvarar förhållandena i verkligheten. Förändringar i verkligheten bör normalt slå igenom inom högst ett år på kartan som visar vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse. Detta innebär att analysen av vad som utgör sådan bebyggelse inte enbart kan bygga på redovisningen i fastighetskartan.

Kriterierna bör kopplas till redovisningen i fastighetskartan och fastighetsregistret

För att underlaget för analysen ska spegla verkligheten i så stor utsträckning som möjligt är det lämpligt att underlaget från fastighetskartan kompletteras med information från fastighetsregistrets byggnadsdel.

Lantmäteriet ansvarar för drift och förvaltning av fastighetsregistret, dvs. det informationssystem som används för att samla, lagra, bearbeta samt lämna uppgifter om innehållet i fastighetsregistret. Fastighetsregistret regleras av lagen (2000:224) respektive förordningen (2000:308) om fastighetsregister. I registrets byggnadsdel registreras bl.a. uppgifter om redovisningsenhetens (byggnadens) beteckning och belägenhet. Här för kommunerna regelbundet in information om nya och borttagna byggnader. Uppgifterna ligger bl.a. till grund för adressättning och taxering.

Eftersom byggnadsinformationen förs in kontinuerligt i fastighetsregistrets byggnadsdel av kommunerna anser vi att även denna information bör ligga till grund för vilka områden som ska utgöra tät- respektive samlad bebyggelse.

Departementspromemorian ger uttryck för ambitionen att det område som avses med samlad bebyggelse så långt möjligt ska uppfattas som samlad bebyggelse på platsen. Således skulle exempelvis gränsen för samlad bebyggelse normalt sammanfalla med berörda fastighetsgränser, eftersom tomtens utbredning normalt sammanfaller med fastighetsgränsen (promemorian s. 75). I vissa fall, t.ex. när det är fråga om bebyggelse på större fastigheter, skulle gränsen vanligtvis sammanfalla med en häck, ett staket eller något annat i landskapet som skiljer tomten från omgivningen. Som riktmärke angavs i promemorian att det normalt inte kan vara frågan om samlad bebyggelse om avståndet till närmaste större byggnad överstiger 50 meter.

Vi bedömer att det är svårt att skapa förutsättningar för enhetliga och rättssäkra bedömningar med den metodik som promemorian ger uttryck för. Från rättssäkerhetssynpunkt får det anses vara viktigare att det är entydigt vilka områden som ska anses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse än att det utpekade området uppfattas som sådan bebyggelse utifrån förhållandena på platsen. Det leder oss till slutsatsen att det är bättre att använda förhållandevis enkla och förutsebara kriterier, snarare än kriterier som förutsätter en bedömning av hur den enskilde uppfattar situationen på platsen.

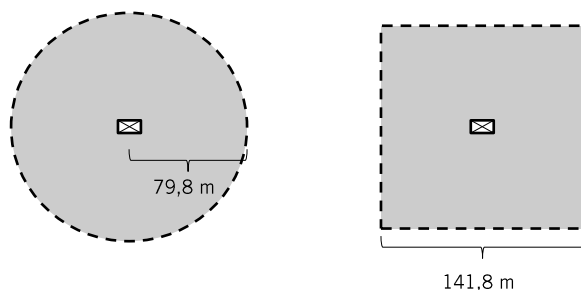
Vi menar att antalet byggnader och avståndet mellan dessa bör vara en grundläggande utgångspunkt för om ett område ska anses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse. Detta ligger i linje med vad Bostadsutskottet uttalade i samband med tillkomsten av ÄPBL. Det är dessutom förhållandevis enkelt för den enskilde att bedöma antalet byggnader och avståndet till dessa.

Av lagkommentaren till ÄPBL framgår att avsikten bakom Bostadsutskottets hänvisning till 2 kap. 4 § fastighetstaxeringslagen torde ha varit att man ska bedöma om det går att lägga ut en tänkt tomtplats som är större än 2 hektar kring varje hus. Om inte detta är möjligt skulle alltså samlad bebyggelse föreligga.

En tänkt tomtplats om 2 hektar motsvarar en kvadratisk tomt där sidorna är knappt 142 meter långa, alternativt en rund tomtplats där radien uppgår till knappt 80 meter. Modellen får därmed förstås som att det ska vara frågan om minst 10–20 hus där avståndet mellan husen inte överstiger cirka 160 meter (dvs. 80 meter för var och en av de tänkta tomtplatserna, givet att byggnaderna placeras centriskt på den tänkta tomtplatsen).

Figur 5.4 Tomtplatsens storlek inom samlad bebyggelse enligt ÄPBL

Figuren visar den tänkta tomtplatsens maximala storlek för att bebyggelsen ska anses vara samlad enligt förarbetena till ÄPBL



Det gråmarkerade området illustrerar tomtplatsens area som i båda fallen uppgår till 2 hektar.

Vi menar att dessa avstånd kan vara rimliga när det är frågan om friliggande bostadshus. Däremot bör avståndet kunna vara större när det är frågan om olika typer av verksamheter, som skolor, butiker och industrier. Vi föreslår att en lämplig schablon kan vara att "radien" för den tänkta tomtplatsen för bostäder bestäms till 75 meter och 150 meter för verksamheter. Detta kan jämföras med de avstånd som gäller enligt tätortsdefinitionen, där avståndet mellan enstaka byggnader tillåts vara 200 meter (dvs. en radie på 100 meter). I författningstexten föreslår vi att det område som ligger innanför den tänkta radien ska benämnas *byggnadsområde*⁶. För att bebyggelsen ska anses

⁶ Med GIS-terminologi motsvarar byggnadsområdet den yta som uppstår när en buffertzona läggs ut kring ett objekt i kartan.

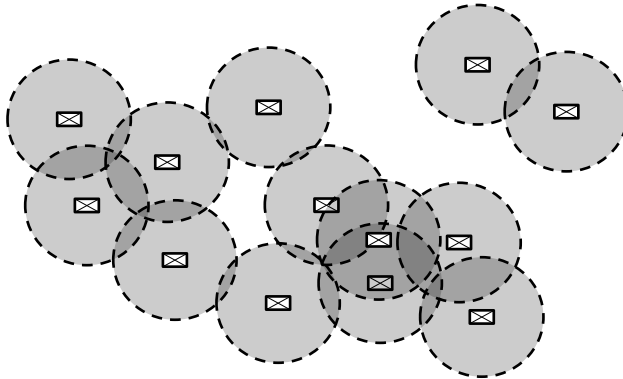
tillhöra samma bebyggelsegrupp måste dessa byggnadsområden gränsa eller överlappa varandra.

De analyser för Västmanlands län som vi har låtit genomföra pekar på att 10 byggnader är ett högt ställt krav, dvs. att det leder till att relativt många områden på landsbygden kommer att anses utgöra samlad bebyggelse. Även flera områden där bebyggelsen i verkligheten inte kommer att uppfattas som "samlad", skulle kunna utgöra samlad bebyggelse i formell mening.

Vi menar att ett lämpligt kriterium är att bebyggelsegruppen omfattar minst 20 byggnader för att detta ska anses utgöra samlad bebyggelse. Vid denna bedömning anser vi att hänsyn även bör tas till planerade byggnader, dvs. sådana byggnader som ännu inte har byggts men har fått bygglov och registrerats i byggnadsregistrets byggnadsdel.

De GIS-analyser som vi har låtit göra pekar på att det är lämpligt att sätta gränsen för tätbebyggelse vid 50 byggnader. Det antalet ger nämligen en relativt god överensstämmelse med de områden som i dag omfattas av en detaljplan.

Figur 5.5 Flera byggnadsområden som sammanfaller bildar en och samma bebyggelsegrupp



Bilden visar två olika bebyggelsegrupper som består av elva respektive två byggnader

Enligt vår uppfattning bör en tätort normalt även utgöra tät- respektive samlad bebyggelse. Om enbart avståndet mellan byggnaderna beaktas kan det leda till att en tätort delas upp i flera bebyggelsegrupper som var för sig skulle utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse. Detta leder till slutsatsen att tät- respektive samlad be-

byggelse behöver kompletteras med ytterligare kriterier, i linje med vad som gäller enligt definitionen för tätorter.

Även om avståndet mellan husen överstiger 200 meter, skall det icke betraktas som avbrott i bebyggelsen, när det mellan husen belägna området utnyttjas till allmännyttiga ändamål såsom vägar, parkeringsplatser, parker, idrottsplatser och kyrkogårdar; detsamma gäller sådana obebyggda områden som lagerplatser, järnvägslinjer och kajer.

De områden som ska anses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse bör även omfatta mark som enligt fastighetskartan anger viss markanvändning som berör sådana bebyggelsegrupper med minst 50 respektive 20 byggnader som vi har berört ovan. Det gäller områden som i fastighetskartan redovisas som olika slag av bebyggelse (ospecificerad, låg, hög och sluten bebyggelse), industriområden, torg och s.k. anläggningsområden. Vissa anläggningsområden saknar dock bebyggelsekaraktär, vilket gör att vissa slag av anläggningar inte bör inkluderas i tät- respektive samlad bebyggelse, trots att de berör ett sådant bebyggelseområde som i sig utgör sådan bebyggelse. Det gäller plantskolor, fröplantager, golfbanor, skjutbanor, täkter och rengården. Även s.k. idrottsplaner bör normalt ingå i tät- respektive samlad bebyggelse, dock inte i den mån de utgör golfbanor eller motionsanläggningar. Därutöver anser vi att även start- och landningsbanor bör ingå i sådana områden, förutsatt att de ligger i anslutning till en sådan bebyggelsegrupp om minst 50 respektive 20 byggnader som vi avser ovan.

I de områden som ska anses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse, enligt vad vi nu har redovisat, kan det ändå uppstå en eller flera ”luckor” inom det område som utgör en tätort (jfr ”luckan” i figur 5.5). Så kan vara fallet om marken används som parkmark, en trafikplats eller liknande som normalt inte är karterat som ett anläggningsområde. Eftersom även sådan mark får anses vara en del av bebyggelsen menar vi att även sådana luckor bör inkluderas i de områden som ska utgöra tät- respektive samlad bebyggelse, i vart fall så länge de är av begränsad omfattning. Vi anser att sådana luckor bör inkluderas i tätbebyggelsen respektive den samlade bebyggelsen så länge den enskilda luckans area understiger 2 hektar.

De byggnadsområden som vi har beskrivit ovan kan i vissa fall även omfatta öppet vatten, om en byggnad ligger nära stranden. Vi menar att öppet vatten normalt inte bör anses utgöra tätbebyggelse

eller samlad bebyggelse, så till vida det inte är fråga om annat än mindre vattenområden, t.ex. små dammar och mindre vattendrag.

I författningskommentaren till 4 och 5 §§ i förslaget till förordning om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse redogör vi närmare för vår syn på hur kriterierna bör utformas.

Utredningen har testat kriterierna med hjälp av en konsult – men det behövs mer arbete innan kriterierna kan användas för lagstiftning

Vi har låtit teknikkonsulten Tyréns AB testa de kriterier som vi föreslår i ett GIS-system. Kriterierna har testats mot kart- och registerdata som omfattar Västmanlands län. Konsultens rapport från testet finns i *bilaga 5*.

Vi bedömer att de kriterier som vi föreslår i huvudsak ger ett ändamålsenligt resultat. Det går naturligtvis att diskutera om det är lämpligt att använda så schablonartade kriterier som vi har gjort, t.ex. vår hypotes att byggnadsområdet för alla bostäder ska sättas till 75 meter, oavsett om det handlar om ett enbostadshus eller ett flerbostadshus. På motsvarande sätt kan det diskuteras om det är lämpligt att schablonartat sätta byggnadsområdet för alla verksamheter till 150 meter, oavsett om det handlar om en stor industri eller en liten butik. Här skulle det naturligtvis vara möjligt att tillämpa en mer differentierad syn, där byggnadsområdets storlek i högre grad kopplas till byggnadens storlek och verksamhetens art.

Vårt utrymme för testkörningar har dock varit begränsat. Som jämförelse kan nämnas att det enligt uppgift tog cirka 6 månader för SCB att utveckla kriterierna för tätortsbebyggelse.

Vi anser att den föreslagna principen fungerar i allt väsentligt, men att det är önskvärt med ytterligare studier innan kriterierna för tät- respektive samlad bebyggelse läggs fast. Mot denna bakgrund anser vi att regeringen bör ge SCB i uppdrag att studera närmare vilka kriterier som bör ligga till grund för sådan bebyggelse, i linje med vad vi nu har skisserat.

5.5.6 Länsstyrelsen bör peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse

Förslag: Länsstyrelsen ska ansvara för att peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse på en karta. Länsstyrelsens föreskrifter om tät- respektive samlad bebyggelse ska omfatta samtliga områden i länet och ska uppdateras årligen. Om det finns särskilda skäl, får länsstyrelsen avvika från de kriterier som följer av lagen respektive förordningen. Länsstyrelsen ska ge tillfälle till samråd med berörda myndigheter och kommuner inför beslutet om föreskrifter. Beslutet om föreskrifter ska kungöras i ortstidning och kartan ska göras tillgänglig på länsstyrelsens webbplats.

Statistiska centralbyrån ska förse länsstyrelsen med det underlag som behövs för att ta fram föreskrifterna.

Översiktsplanen är inte en lämplig form för att peka ut tät- respektive samlad bebyggelse – det bör vara länsstyrelsens uppgift

I departementspromemorian (Ds 2014:31) föreslogs en bestämmelse med innebörden att kommunen skulle redovisa vilka områden som enligt kommunens uppfattning utgjorde samlad bebyggelse (jfr avsnitt 5.3). I promemorian framhölls att byggnadsnämnderna har lång erfarenhet av att bedöma huruvida ett område utgör samlad bebyggelse. Detta skulle enligt promemorian tala för att kommunerna bör få ta hand om uppgiften att redovisa sin uppfattning om var sådan bebyggelse föreligger.

Remissutfallet talar för att den konstruktion som föreslogs i promemorian inte bör genomföras, bl.a. för

- att översiktsplanen inte är bindande,
- att det är vanligt förekommande att aktualitetsprövningen inte fungerar på det sätt som lagstiftaren tänkt sig, och
- att det finns risk för tolkningssvårigheter om bebyggelsen utvecklas och bebyggelsen i verkligheten inte motsvarar redovisningen i planen.

Vi delar uppfattningen att det inte är lämpligt att peka ut vilka områden som utgör samlad bebyggelse i översiktsplanen, bl.a. för att översiktsplanen inte är bindande. Risk finns därmed att den enskilde får ta konsekvenserna av att redovisningen i översiktsplanen inte är korrekt. Om redovisningen av tät- respektive samlad bebyggelse i översiktsplanen görs bindande minskar troligen denna risk. Vi kommer, i enlighet med våra direktiv, att återkomma till frågan om översiktsplanen i vissa avseenden kan göras bindande i nästa delbetänkande.

I motsats till promemorian är dock vår bedömning att översiktsplanen inte är en lämplig form för att peka ut samlad bebyggelse (eller tätbebyggelse), oavsett om översiktsplanen görs bindande eller inte. Vårt huvudsakliga motiv till denna bedömning är att översiktsplanen inte uppdateras tillräckligt ofta. Det innebär att det kan gå lång tid innan de krav som bör gälla inom tätbebyggelse eller samlad bebyggelse blir tillämpliga i nya områden.

De kriterier som vi föreslår för tät- respektive samlad bebyggelse gör att inslaget av bedömningsmoment kommer att vara väsentligt mindre än med den ordning som föreslogs i departementspromemorian. Om bedömningsinslaget i det enskilda fallet blir litet minskar även motiven till att avgränsningen behöver göras av någon med kunskap om förhållandena på platsen. Eller annorlunda uttryckt: behovet av att kommunen fattar beslut om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse minskar väsentligt om uppgiften består av att tillämpa de kriterier som riksdagen och regeringen har satt upp.

De krav som ska tillämpas inom de områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse är inte heller kommunala utan statliga, även om kraven i vissa fall prövas av kommunala myndigheter i första instans. Att kraven är statliga talar i viss utsträckning för att det blir än viktigare att kraven tillämpas enhetligt över landet och att utrymmet för kommunala anpassningar är litet eller obefintligt.

Vi anser att länsstyrelsen är en lämplig aktör för att peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse. Länsstyrelsen ska bl.a. svara för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Vidare ska länsstyrelsen samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser.

Vårt förslag innebär att tät- respektive samlad bebyggelse i huvudsak ska pekas ut enligt kriterier som framgår av en förordning. Det gör att det politiska inslaget blir litet och att uppgiften i huvudsak är av

förvaltningskaraktär. Länsstyrelsen har även andra uppgifter som till sin karaktär kan sägas ligga nära uppgiften att peka ut områden med tät- respektive samlad bebyggelse, bl.a. uppgiften att peka ut sådana områden där utvidgat strandskydd behövs för att säkerställa något av strandskyddets syften (7 kap. 14 § andra stycket miljöbalken).

Som vi kommer att redogöra för längre fram bör beslutet att peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse föregås av ett samråd mellan berörda myndigheter och kommuner. I det arbetet bör länsstyrelsens erfarenheter från uppgiften att agera som statlig samordnare i länet komma till nytta (jfr 2 § förordningen [2007:825] med länsstyrelseinstruktion).

Länsstyrelsens föreskrifter bör omfatta hela kommuner

Ett beslut att precisera vilka områden som ska utgöra tät- respektive samlad bebyggelse bör omfatta samtliga områden inom ett visst område, t.ex. hela länet eller en eller flera kommuner. Annars kan frågor uppstå om redovisningen är uttömmande eller om det finns ytterligare områden inom länet eller kommunerna som utgör tät- respektive samlad bebyggelse enligt kriterierna.

Att redovisningen ska vara uttömmande inom ett visst område bör dock inte hindra att länsstyrelsens beslut kan delas upp i flera delbeslut. Framför allt i de län som består av många kommuner kan det av administrativa skäl ibland vara lämpligt att länsstyrelsen kan dela upp beslutet i flera delbeslut, t.ex. så att beslutet enbart omfattar en eller flera kommuner. Det är då viktigt att det av föreskrifterna framgår vilka kommuner som omfattas av beslutet.

Statistiska centralbyrån bör förse länsstyrelsen med det underlag som behövs för att ta fram föreskrifterna

De kriterier som vi föreslår är tänkta att vara så enkla och entydiga att de områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse ska kunna tas fram med hjälp av en GIS-analys. Arbetet med GIS-analysen bör samordnas nationellt, då merarbetet med att göra en analys som omfattar hela landet bör vara begränsat jämfört med att göra en analys som omfattar ett enda län. Det finns med andra ord stora samordningsvinster att hämta om en aktör kan göra en GIS-analys för hela

landet, snarare än att varje länsstyrelse ska bygga upp sitt eget system och göra analysen var för sig.

Vi anser att SCB bör få i uppdrag att vara den aktör som tar fram ett underlag som visar vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse enligt de kriterier som följer av den nya regleringen. Uppgiften handlar i huvudsak om att med stöd av ett GIS-program analysera aktuella kart- och registerdata och presentera resultatet av analysen i form av digitala kartfiler för länsstyrelserna. För denna uppgift behöver SCB bygga upp och förvalta en analysmodell. Det kan även finnas ett behov av dialog med länsstyrelserna kring metodutveckling och rutiner, men i teorin bör SCB kunna arbeta självständigt. När analysmodellen väl är utvecklad bör det däremot inte finnas något behov av att SCB granskar varje enskilt område för sig – denna uppgift bör länsstyrelserna svara för.

Motivet till att SCB bör få ta hand om denna uppgift hänger samman med att myndigheten bör ha värdefulla erfarenheter från arbetet med att utveckla liknande analyser för vilka områden som utgör tätorter (avsnitt 5.5.3). Genom arbetet med tätortsavgränsningar bör SCB även ha tillgång till de kart- och registerdata som behövs för analysen.

Vi tror att det inte är lämpligt att lägga analysuppgiften direkt på länsstyrelserna, framför allt eftersom det då kan uppstå ett omfattande samordningsbehov.

Länsstyrelsen bör kunna avvika från de kriterier som följer av förordningen, om det finns särskilda skäl

Utgångspunkten bör vara att kriterierna för tät- respektive samlad bebyggelse görs så tydliga att de områden som utgör sådan bebyggelse i huvudsak identifieras redan genom GIS-analysen. Det medför att behovet av lokala eller regionala anpassningar bör vara litet. Erfarenheterna från SCB:s arbete med tätortsavgränsningar talar för att det är möjligt att driva automatiseringen mycket långt. Samtidigt talar erfarenheterna för att det kan finnas behov av anpassningar i det enskilda fallet, t.ex. till följd av ofullständigheter eller brister i underlaget. Som exempel på behov av anpassningar i det enskilda fallet kan nämnas att parker och liknande grönområden kan vara svåra att identifiera genom GIS-analys. Sådana områden bör normalt anses vara en del av tät- respektive samlad bebyggelse, i vart fall så länge parken eller om-

rådet utgör anlagd mark med regelbunden skötsel. Såvitt vi känner till finns dock inget lämpligt kartunderlag som gör det lätt att identifiera sådana parker och grönområden som det nu är fråga om. Det gör att det i vissa fall kan tänkas uppstå omotiverade ”hål” i de områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse enligt GIS-analysen.

Vi tror att det är fullt möjligt att ta fram kriterier som ger en god bild av alla de områden som i allmänt språkbruk kan uppfattas som tät- respektive samlad bebyggelse. Likafullt tror vi att det kan vara svårt att ge en fullständig bild enbart genom förutbestämda kriterier, givet att verkligheten rymmer en stor variationsrikedom.

Med detta sagt bedömer vi att det kan finnas situationer när länsstyrelsen behöver göra en manuell anpassning av de gränser som framkommer genom GIS-analysen. Länsstyrelsen bör därmed ha en möjlighet att avvika från de kriterier som anges i den föreslagna förordningen, om det finns särskilda skäl för det.

Ett sådant särskilt skäl kan vara att ta bort omotiverade ”hål” som i enstaka fall kan komma att uppstå utifrån de kriterier som ligger till grund för GIS-analysen. Att ta bort ett sådant hål innebär således att länsstyrelsen utvidgar det område som i övrigt ska anses utgöra tät- eller samlad bebyggelse till att även omfatta ett närliggande område som inte direkt omfattas av de kriterier som följer av den nya förordningen. En förutsättning för att en sådan lokal anpassning ska få göras bör vara att fördelarna med anpassningen överväger de nackdelar som anpassningen kan medföra från allmän eller enskild synpunkt. Särskilda skäl kan även anses föreligga genom att det område som följer av kriterierna utvidgas i en eller flera riktningar. Ett industriområde, en idrottsanläggning⁷, ett hamnområde eller liknande område bör således anses utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse i sin helhet, även om de kriterier som ligger till grund för GIS-analysen anger att endast en del av området ska anses utgöra sådan bebyggelse.

I enstaka fall kan det också tänkas finnas skäl att se två mindre bebyggelsegrupper, som var för sig har färre än 50 respektive 20 byggnader, som en större enhet, trots att avståndet mellan två enskilda byggnader överstiger de 150 meter som följer av kriterierna. Det bör

⁷ I detta sammanhang avser vi idrottsanläggningar med anlagda ytor och intensiv markanvändning. Däremot avser vi inte ystora motionsanläggningar med spår för skidåkning, löpträning och liknande.

dock i så fall förutsätta att antalet byggnader i de båda bebyggelsegrupperna tillsammans överstiger de 50 respektive 20 byggnader som följer av kriterierna och att förutsättningarna i övrigt är av sådant slag att det vore oskäligt att betrakta de två bebyggelsegrupperna som två separata enheter, t.ex. när det gäller täthet och funktionella samband.

Särskilda skäl kan även föreligga i det omvända fallet, dvs. när länsstyrelsen bedömer att ett område inte ska utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse – trots att området uppfyller något av de kriterier som följer av förordningen. Det kan t.ex. vara fallet när det finns brister i kart- eller registerunderlaget.

Vid prövningen av om det finns särskilda skäl bör länsstyrelsen i första hand beakta behovet av den reglering som är kopplad till att området anses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse. Avsikten är att länsstyrelsens möjlighet att avvika från kriterierna ska tillämpas restriktivt.

Tanken är inte att länsstyrelsens möjligheter att avvika från kriterierna ska användas för att peka ut fler mindre eller glesare bebyggelseområden på landsbygden som normalt inte faller inom kriterierna för tät- respektive samlad bebyggelse. Särskilda skäl kan inte anses föreligga om avsikten är att mera allmänt skydda kulturvärden i bebyggelsen genom att kraven på bygglov, marklov och rivningslov är mera omfattande inom områden med tät- respektive samlad bebyggelse.

Vi menar att det inte bör finnas något krav på att länsstyrelsen ska dokumentera vilka särskilda skäl som motiverar ett avsteg från de kriterier som normalt gäller. Däremot bör länsstyrelsen motivera sitt beslut i de avseenden som beslutet går emot önskemål som berörda statliga myndigheter eller kommuner har framfört under det samråd som bör ske enligt vårt förslag. Vi återkommer till förslaget om samråd längre fram.

Vad händer om länsstyrelsen pekar ut fel områden?

Risken för att länsstyrelsen pekar ut andra områden som tät- respektive samlad bebyggelse än sådana som den föreslagna regleringen medger bedöms vara liten, i första hand på grund av att länsstyrelsen kommer att utgå från SCB:s underlag som identifierar vilka områden som ska anses utgöra sådan bebyggelse. Det kan dock inte helt ute-

slutas att länsstyrelsen kan avvika från kriterierna i lagen i större utsträckning än vad lagstiftaren avsett, med hänvisning till att länsstyrelsen bedömer att det föreligger särskilda skäl.

Länsstyrelsens föreskrifter kommer att vara bindande för såväl myndigheter och enskilda som träffas av kraven i berörda lagar. Någon möjlighet att få en rättslig prövning av länsstyrelsens avgränsning kommer därmed inte finnas.

I sammanhanget finns anledning att påminna om regeringsformens bestämmelser som lagprövning. De innebär att om en domstol eller ett offentligt organ finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst (11 kap. 14 § respektive 12 kap. 10 § RF).

*Länsstyrelsen bör ge tillfälle till samråd
med berörda myndigheter och kommuner inför beslutet*

Vi tror att kvaliteten i länsstyrelsens föreskrifter om tät- respektive samlad bebyggelse blir bättre om länsstyrelsen ger berörda myndigheter och kommunerna i länet tillfälle att yttra sig inför länsstyrelsens beslut. Inte minst kan det vara lämpligt att berörda myndigheter och kommunerna i länet ges möjlighet att yttra sig över de fall då länsstyrelsen anser att det finns skäl att avvika från de kriterier som anges i förordningen.

Av 10 § förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelsen ska samråda med andra statliga myndigheter i och utanför länet i sådana frågor inom länsstyrelsens verksamhetsområde som påverkar eller har betydelse för den myndighetens verksamhet. Kravet på samråd gäller emellertid inte kommunerna. Eftersom även kommunerna berörs av reglerna om tät- respektive samlad bebyggelse finns det således skäl att ge kommunerna möjlighet att yttra sig över förslaget, vilket motiverar att frågan regleras särskilt i regeringens föreskrifter.

Av förordningen bör även uttryckligen framgå att vissa statliga myndigheter alltid ska ges möjlighet att yttra sig. Vi bedömer att Polismyndigheten, Försvarmakten och Trafikverket får anses vara berörda på ett sådant sätt att dessa alltid ska ges möjlighet att yttra sig

innan länsstyrelsen beslutar om vilka områden som ska utgöra tät- respektive samlad bebyggelse.

För att skapa förutsättningar för en enhetlig nationell tillämpning menar vi att även länsstyrelserna i angränsande län bör få möjlighet att yttra sig inför beslutet om vilka områden som avses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse.

Vi menar att det inte är nödvändigt att reglera att mottagarna ska få viss tid att yttra sig över förslaget utan att länsstyrelserna kan förväntas ge mottagarna skälig tid för att granska och yttra sig över förslaget.

Vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse bör uppdateras årligen

I takt med att bebyggelsen utvecklas och markanvändningen förändras kommer nya områden att träffas av kriterierna för tät- respektive samlad bebyggelse. På motsvarande sätt kan förhållandena i sådana områden som tidigare har omfattats av kriterierna förändras så att dessa områden inte längre utgör sådan bebyggelse. Det finns med andra ord ett behov av att löpande se över att avgränsningen är korrekt utformad.

Vi menar att länsstyrelsen en gång per år bör ta ställning till att avgränsningen i länet är korrekt. Inför denna uppdatering bör SCB tillhandahålla ett uppdaterat underlag utifrån aktuella kart- och registerdata. Av SCB:s underlag bör särskilt framgå

- vilka områden som tillkommit i förhållande till föregående år, respektive
- vilka områden som fallit bort, till följd av ändringar i bebyggelsestrukturen eller markanvändningen.

Med detta som underlag bör det vara förhållandevis enkelt för länsstyrelsen att se över på vilket sätt som de egna föreskrifterna behöver justeras. För att ge möjlighet för länsstyrelserna att planera sin verksamhet bör SCB:s underlag skickas till länsstyrelserna vid samma tidpunkt varje år. Vi föreslår att SCB:s underlag ska vara länsstyrelserna tillhanda senast den 15 januari varje år.

I samband med översynen bör länsstyrelsen ge berörda myndigheter och kommuner tillfälle att yttra sig över det nya förslaget. Dessa bör ges tillfälle att yttra sig, även om förslaget inte innebär någon

ändring i förhållande till de föreskrifter som redan gäller. Motivet till att berörda myndigheter och kommuner även i sådana fall bör ges tillfälle att yttra sig över beslutsförslaget är att framför allt kommunerna kan ha kännedom om förändringar i bebyggelsen eller markanvändningen som inte framgår av de kart- och registerdata som ligger till grund för underlaget från SCB.

I samband med att länsstyrelsen föreslår förändringar är det lämpligt att länsstyrelsen klargör i vilka fall som länsstyrelsen har justerat avgränsningen, både i förhållande till underlaget från SCB (dvs. sådana fall där länsstyrelsen har bedömt att det finns särskilda skäl) och i förhållande till den senast beslutade avgränsningen.

De områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse bör kungöras i ortstidning och finnas tillgängliga på länsstyrelsens webbplats

Författningar som har beslutats av en myndighet under regeringen – däribland länsstyrelsen – ska kungöras enligt lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Med författning avses i detta sammanhang bl.a. sådana föreskrifter om tät- respektive samlad bebyggelse som vi nu föreslår att länsstyrelsen ska få besluta om. Författningar som beslutas av en länsstyrelse ska kungöras i författningssamlingen för det län inom vilket myndigheten har sitt säte. Länet's författningssamling ges ut genom länsstyrelsens försorg.

Eftersom länsstyrelsens föreskrifter om tät- respektive samlad bebyggelse kan få stor betydelse för enskilda anser vi att det är lämpligt att länsstyrelsens beslut om sådana föreskrifter även annonseras i ortstidning. Det innebär att en kungörelse ska införas i ortstidning på det sätt som följer av bestämmelserna av lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

För att ytterligare underlätta allmänhetens möjligheter att få information om vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse anser vi att kartan över denna bebyggelse ska göras tillgänglig på länsstyrelsens webbplats. Redan i dag tillhandahåller länsstyrelserna karttjänster med information, bl.a. om vilka områden i länet som utgör riksintressen och naturskyddsområden samt en stor mängd planeringsunderlag som kommuner och enskilda kan ha nytta av. Det bör därmed inte leda till något merarbete av betydelse för länsstyrelsen att även redovisa sådana områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse enligt länsstyrelsens föreskrifter på webbplatsen.

*Att länsstyrelsen beslutar om föreskrifter
bör säkerställas genom myndighetsstyrning*

Innebörden av myndighetsföreskrifter är att en myndighet *får* besluta om sådana. Däremot finns ingen möjlighet att ställa krav på att myndigheten *måste* besluta om föreskrifter.

Vi har övervägt om det behövs någon form av alternativ handlingsregel om länsstyrelsen inte beslutar om föreskrifter om tät- respektive samlad bebyggelse. Effekten skulle annars kunna bli att väsentliga krav enligt berörda lagar inte kommer att bli tillämpliga i den omfattning som det är tänkt.

Ett alternativ som vi har övervägt är att kriterierna skulle kunna bli direkt tillämpliga för den myndighet som har att pröva krav enligt en viss speciallag, om länsstyrelsen inte har beslutat om föreskrifter. Nackdelen med en sådan ordning är att enskilda myndigheter då skulle börja göra tolkningar av vad som utgör tät- respektive samlad bebyggelse, trots att berörda myndigheter inte har getts tillfälle att yttra sig.

Vi bedömer att det inte är nödvändigt att införa bestämmelser för situationen att länsstyrelsen inte skulle meddela föreskrifter om tät- respektive samlad bebyggelse. Att länsstyrelsen tar fram sådana föreskrifter bör i stället följas upp inom ramen för regeringens myndighetsstyrning. Exempelvis kan regeringen i länsstyrelsernas regleringsbrev ge länsstyrelserna i uppgift att redovisa vilka områden som bör utgöra tät- respektive samlad bebyggelse och redovisa detta för regeringen. Vi bedömer att länsstyrelserna kan förväntas meddela föreskrifter om sådan bebyggelse även utan ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet, men ett krav på återrapportering till regeringen kan vara ett lämpligt sätt att förvissa sig om att länsstyrelserna meddelar föreskrifter på det sätt som vi har beskrivit ovan.

*Upplysningsbestämmelser behövs i de lagar och förordningar
där termen tät- respektive samlad bebyggelse används*

För att det ska bli tydligt för den som ska tillämpa en lag eller en förordning som innehåller termen tätbebyggelse eller samlad bebyggelse är det lämpligt att lagen eller förordningen innehåller en upplysning om vad som avses med termerna.

Någon upplysning behövs dock inte i PBF eftersom de termer och uttryck som används i förordningen har samma betydelse som i PBL (1 kap. 2 § PBF).

Omfattningen av det arbete som följer av den föreslagna modellen bör vara begränsad

Varje förändring av regelsystemet kan förväntas medföra ett visst omställningsarbete hos berörda myndigheter och kommuner. Det arbetssätt som vi ser framför oss kan antas leda till att det krävs ett visst arbete med att bygga upp system och få rutiner på plats. Vi menar dock att omfattningen av den arbetsinsats som kan förväntas bli följden av den modell som vi här har skisserat bör vara förhållandevis måttlig.

Vi tror att det sammantaget handlar om cirka 2,5 årsarbeten för att få systemet på plats. Det löpande arbetet med att årligen följa upp att områdena är aktuella bör vara väsentligt mindre än så. Vi bedömer att det föreslagna systemet kan motiveras, utifrån ökad rättssäkerhet och ökade möjligheter till att kunna bygga utan detaljplan i fler fall.

Vi återkommer till resursfrågorna i konsekvensavsnittet.

Vi menar att det dessutom finns ytterligare effektivitetsvinster att göra genom att koppla krav i andra författningar till de områden som avses utgöra tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse enligt vad vi nu har föreslagit. Utöver de författningar som vi nämner i detta betänkande finns krav i andra författningar med oklar räckvidd till följd av att kraven anges gälla inom ett otydligt definierat område. Genom att även koppla sådana krav till tätbebyggelse eller samlad bebyggelse skulle tillämpningen förenklas och rättssäkerheten förbättras.

5.5.7 Alternativ som övervägts men förkastats

Bör giltigheten av länsstyrelsens föreskrifter begränsas i tiden?

Vi har ställt oss frågan om det kan behövas någon form av kontrollmekanism för att säkerställa att länsstyrelsen omprövar sina föreskrifter regelbundet. En sådan lösning skulle kunna vara att regeringens bemyndigande begränsas i tiden så att länsstyrelsens beslut om föreskrifter skulle upphöra att gälla automatiskt om inte länsstyrelsen

omprövar föreskrifterna inom en viss tid. Vi ser dock vissa principiella svårigheter med en sådan lösning. Vi bedömer att det inte är nödvändigt att införa en kontrollmekanism utan att underlaget från SCB bör vara tillräckligt för att länsstyrelsen ska se över avgränsningen om underlaget visar att avgränsningen bör förändras i förhållande till föregående års underlag.

Bör uppgiften att tillhandahålla ett kartunderlag i stället ges till Lantmäteriet?

Vi har övervägt om det skulle vara lämpligare att ge Lantmäteriet uppdraget att ta fram underlaget till länsstyrelserna om vilka områden som ska anses utgöra tät- respektive samlad bebyggelse, i stället för till Statistiska centralbyrån. Lantmäteriet har ett nationellt samordningsansvar för produktion, samverkan, tillhandahållande och utveckling inom geodataområdet enligt förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. Det talar för att myndigheten även borde svara för att ta fram de områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse.

Vi tror att såväl Lantmäteriet som SCB har goda förutsättningar för att ta hand om ett sådant uppdrag. Mot bakgrund av det utvecklingsarbete som nyligen har skett inom SCB när det gäller att automatisera arbetet med tätortsavgränsningar har vi dock stannat vid att uppdraget bör ges till SCB.

5.6 Överväganden och förslag om hur angränsande lagstiftning bör utformas

Förslaget i departementspromemorian (Ds 2014:31) byggde på tanken att kommunen skulle peka ut vilka områden som utgjorde samlad bebyggelse i översiktsplanen. Som framgått av avsnitt 5.4 och 5.5 anser vi att länsstyrelsen bör hand om uppgiften att med bindande verkan peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse. Vi gör alltså en annan bedömning om utformningen av principförslaget, än den som gjordes i promemorian.

Trots olikheterna mellan förslagen i den delen, är övervägandena om eventuella ändringar i angränsande lagstiftning som gjordes i promemorian fortfarande relevanta. Med hänsyn till detta kommer

genomgången av våra förslag när det gäller de enskilda lagarna i det följande att utgå ifrån dessa överväganden och förslag. Mot bakgrund av att vi enligt våra direktiv ska ta hänsyn till den remisskritik som förslagen i promemorian fick, redogör vi även kortfattat för de huvudsakliga dragen i denna kritik. Slutligen presenterar vi våra egna ställningstaganden.

De författningsändringar som föreslogs i angränsande lagstiftning i promemorian finns i *bilaga 5*. När det gäller några av de lagar som är kopplade till att det ska finnas en detaljplan för sammanhållen bebyggelse, anges i promemorian att det inte behövs några ändringar. Vi kommer att redogöra även för de överväganden som gjordes i promemorian i dessa delar och huruvida vi funnit anledning att ompröva dessa överväganden.

I tabell 5.1 finns en sammanställning över hur våra bedömningar förhåller sig till de överväganden och förslag som redovisades i promemorian.

Tabell 5.1 Jämförelse mellan förslagen i departementspromemorian och våra förslag

Författning	Behov av ändringar enligt promemorian	Våra förslag i förhållande till förslagen i promemorian
Ordningslagen	Ja	Överensstämmer delvis
Miljöbalken m.m.	Ja	Överensstämmer i sak
Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning	Ja	Överensstämmer inte
Väglagen	Ja	Överensstämmer inte
Lagen om ägofred	Nej	Överensstämmer
Minerallagen	Nej	Överensstämmer
Jordabalken	Nej	Överensstämmer
Lagen om allmänna vattentjänster	Nej	Överensstämmer
Plan- och bygglagen m.m.	Ja	Överensstämmer delvis

5.6.1 Ordningslagen

Förslag: Det ska införas en upplysning om betydelsen av termen tätbebyggelse. Kravet på att anmäla allmänna sammankomster utomhus eller offentliga tillställningar som det inte krävs tillstånd för, ska utökas till att även gälla i de fall dessa anordnas inom en tätbebyggelse.

Kravet på anmälningsskyldighet ska även gälla för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom en tätbebyggelse.

Kravet på att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget, ska utökas till att även omfatta offentliga platser inom en tätbebyggelse.

Kravet på att sprängning och skjutning med eldvapen inte utan tillstånd av Polismyndigheten får äga rum inom ett område som omfattas av detaljplan, ska utökas till att även omfatta tätbebyggelse. Samtidigt ska ett undantag från denna bestämmelse införas för sådan sprängning och skjutning som sker på övnings- eller skjutfält som hör till försvarsmakten.

Även i fråga om de särskilda regler som gäller för minderåriga avseende luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut, ska kravet utökas till att även omfatta samlad tätbebyggelse.

Bedömning: Definitionen av offentlig plats behöver inte ändras.

Bakgrund och gällande bestämmelser

I ordningslagen (1993:1617), OL, finns det flera bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna i PBL. Bland annat bygger definitionen av offentlig plats i OL till viss del på vad som enligt PBL utgör en allmän plats i en detaljplan. Därtill finns vissa bestämmelser som enbart gäller inom områden som omfattas av detaljplan.

Offentlig plats

Uttrycket offentlig plats i OL har en viktig rättslig funktion. Avgränsningen har bl.a. betydelse för regler i OL om krav på tillstånd eller anmälan för att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Dessa regler berör de grundlagsfästa mötes- och demonstrationsfriheterna och uttrycket offentlig plats har därför stor betydelse för grundläggande medborgerliga rättigheter. Ett stort antal andra bestämmelser i OL är kopplade till förekomsten av offentlig plats. Uttrycket har även betydelse för räckvidden av olika lokala ordningsföreskrifter.

PBL definierar allmän plats som gata, väg, park, torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (jfr 1 kap. 4 § PBL). Hur en allmän plats får användas är inte reglerat, men uttrycket avser sådana områden inom bebyggelse som behöver användas för gemensamma ändamål och som rymmer allmänna nytigheter eller ska användas av allmänheten. Uttrycket avgränsar allmänna platser från mark som omfattas av detaljplan och som är avsedd för privat bruk, s.k. kvartersmark.

En allmän plats enligt PBL är vanligtvis även en offentlig plats enligt OL, åtminstone i de fall som marken har tagits i anspråk för det avsedda ändamålet. Offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § OL som

- allmänna vägar (punkten 1),
- gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål (punkten 2),
- områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten (punkten 3), och
- andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik (punkten 4).

Uttrycket offentlig plats enligt OL har alltså en vidare betydelse än vad som avses med allmän plats i PBL.

De områden som avses i punkterna 1 och 4 kan även omfatta områden som inte nödvändigtvis omfattas av en detaljplan. Avgörande är om områdena stadigvarande används för allmän trafik, att platsen används av allmänheten i icke ringa omfattning och att allmänheten

har fritt tillträde till platsen. Med allmän trafik avses i detta sammanhang all trafik som är allmän, dvs. både gång-, cykel- och motortrafik.

Enligt lagens förarbeten gäller bland annat följande områden som offentliga platser enligt punkten 4:

- vägar som används av allmänheten för gångtrafik, cykeltrafik och motorfordonstrafik som inte är av ringa omfattning,
- spontant uppkomna ”vägar” över tomtmark, som med fastighetsägarens samtycke används för gång- eller cykeltrafik,
- vinterväg över isbelagd sjö om den används för allmän trafik,
- gång-, cykel- och bilvägar samt torg inom s.k. storkvarter om de används av allmänheten för allmän trafik som inte är av ringa utsträckning,
- gång-, cykel- och ridvägar inom ett fritids- eller skogsområde som stadigvarande används för allmän trafik,
- gator, tunnlar, broar, trafikkaruseller och andra trafikplatser, som i detaljplan redovisas som kvartersmark, om de används för allmän trafik av allmänheten som inte är av ringa omfattning,
- större parkeringsplatser avsedda för allmänheten och som inte utgör offentlig plats enligt punkterna 1–3,
- större parkeringsplatser i anslutning till en stormarknad, en idrottsplats eller en friluftsanläggning,
- större innetorg som fungerar som genomgångspassager och samlingsplatser, och där genomgångstrafiken är av någon betydelse,
- gångtunnlar,
- för allmänheten avsedda områden eller utrymmen i eller vid järnvägs- och tunnelbanestationer såsom nedgångar till tunnelbanestationer och gångpassager till spårområden och som allmänheten har tillträde till utan särskilda krav, t.ex. utan att först behöva lösa färdbiljett, samt
- väntsalar och biljetthallar, järnvägsstationer, färjeterminaler samt flygplatsbyggnader som i stor utsträckning fungerar som samlingsplatser där det finns butiker, serviceinrättningar, restauranger m.m.

Följande områden anses inte utgöra offentlig plats på så sätt som avses i punkten 4:

- enskild väg som bara fungerar som infartsväg till eller som körväg för några enstaka fastigheter,
- skogsbilväg som får användas av allmänheten men som används endast i mycket begränsad omfattning,
- gång- och cykelvägar inom t.ex. villaområden som nästan enbart används av de närmast boende,
- mindre kundparkering med fåtal platser avsedda endast för en enskild butiks kunder,
- boendeparkeringar,
- idrotts- eller fritidsområden,
- skogsområde som används som utflyktsmål,
- innetorg med endast ett fåtal butiker och bara en in- och utgång,
- perronger, dit allmänheten inte har tillträde utan färdbiljett, och
- väntsalar, biljetthallar i järnvägsstationer, färjeterminaler och flygplatsbyggnader som endast används av de resande.

Lokala föreskrifter enligt ordningslagen

Enligt OL får regeringen bemyndiga en kommun att föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, om de inte omfattas av bestämmelserna i första stycket, ska jämföras med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. OL och av lokala föreskrifter, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten (1 kap. 2 § andra stycket). Regeringen får även bemyndiga en kommun att meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats (3 kap. 8 §). Regeringen har utfärdat sådana bemyndiganden i förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.

Vad som kan ingå i sådana lokala föreskrifter är inte reglerat i detalj, men sådana föreskrifter får inte angå förhållanden som är reglerade i OL eller annan författning eller som enligt OL eller annan författning kan regleras på något annat sätt. Inte heller får lokala föreskrifter lägga onödigt tvång på allmänheten eller annars göra obefogade inskränkningar i den enskildes frihet (3 kap. 12 §). Lokala föreskrifter kan bl.a. avse penninginsamling och förtäring av alkohol på offentlig plats, hur markiser och reklam får sättas upp samt kopplings tvång för hundar, s.k. upplockningstvång, och förbud mot att låta hundar och katter vistas på vissa platser (prop. 1992/93:210 s. 143 f. och s. 228).

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar

För att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på offentliga platser krävs tillstånd av Polismyndigheten.

Med *allmän sammankomst* avses bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller opinionsyttringar, teaterföreställningar, biograf föreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas. För att en sammankomst ska anses som allmän krävs att den anordnas för allmänheten, att allmänheten har tillträde till sammankomsten eller att sammankomsten med hänsyn till de villkor som gäller för tillträde till den bör anses jämställd med en sådan sammankomst (2 kap. 1 § OL). De bestämmelser som gäller för allmän sammankomst gäller även för cirkusföreställningar (2 kap. 2 §).

Med *offentlig tillställning* avses bl.a. idrottstävlingar, danstillställningar, tivolinöjen, marknader och mässor, samt vissa andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar. För att en tillställning ska anses som offentlig krävs att den anordnas för allmänheten eller att allmänheten har tillträde till den. Även om tillträdet är begränsat, t.ex. genom krav på inbjudan eller medlemskap i en viss förening, anses allmänheten ha tillträde i de fall som tillställningen är en del av en rörelse vars verksamhet uteslutande eller väsentligen består i att anordna tillställningar av detta slag. Detsamma gäller om tillställningen med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor som gäller för tillträdet eller

andra liknande omständigheter är att jämställa med sådan tillställning (2 kap. 3 §).

Tillstånd att anordna offentlig tillställning krävs även utanför offentlig plats, om det är fråga om offentliga danstillställningar, tivolinöjen, marknader eller liknande nöjeställningar eller tävlingar eller uppvisningar i motorsport eller flygning. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får anordnaren befrias från skyldigheten att söka tillstånd utanför offentlig plats. När det gäller teater- och biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk samt cirkusföreställningar får dessa hållas utan tillstånd, om den med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken (2 kap. 4 §).

Även om en allmän sammankomst eller offentlig tillställning inte kräver tillstånd så kan det krävas att åtgärden anmäls till Polismyndigheten. Detta gäller den som avser att inom ett område som redovisas i detaljplan anordna en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 §. Med detta avses då bl.a. allmänna sammankomster utomhus som anordnas utanför offentlig plats inom planlagt område samt sådana offentliga tillställningar som inte alltid kräver tillstånd. Kravet på anmälan gäller också för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus utom detaljplanelagt område, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs. Teater- och biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk behöver emellertid inte anmälas, om den med hänsyn till det förväntade antalet deltagare, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken. Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får anordnaren befrias från anmälningskyldigheten i fråga om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar av visst slag (2 kap. 5 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd eller anmälan

döms till böter eller fängelse i högst sex månader (2 kap. 29 §). Det bör noteras att kommunen inte kan utsträcka räckvidden av kraven på tillstånd respektive anmälan i dessa avseenden till att även omfatta områden som inte utgör offentlig plats, eftersom bemyndigandet i 1 kap. 2 § andra stycket endast omfattar tillämpningen av 3 kap. OL och lokala föreskrifter.

Användningen av offentliga platser inom område med detaljplan

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 §). Genom förordningen (1993: 1632) om bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen har kommunen getts möjlighet att meddela lokala ordningsföreskrifter på offentliga platser samt att föreskriva att vissa specifika områden ska jämföras med offentliga platser. Detta kan innebära en utvidgning av förbudet mot att utan tillstånd använda offentlig plats då även andra platser inom detaljplan genom kommunens föreskrifter kan komma att träffas av förbudet. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 3 kap. 1 § döms till böter. Bland annat krävs tillstånd enligt denna bestämmelse för att använda en offentlig plats som upplagsplats, t.ex. för byggnadsmaterial, varor, emballage eller annat skrymmande gods. Detsamma gäller när sådan plats utnyttjas för tillfälliga försäljningsstånd såsom flyttbara korv- eller glasstånd liksom för mera permanenta försäljningsstånd såsom kiosker. Som ytterligare exempel på när tillstånd i regel krävs kan nämnas användande av offentlig plats för serveringar, annonspelare, s.k. vippskyltar, montrar, containrar, soffor och cykelställ. Krav på tillstånd gäller även då t.ex. en gata mera regelbundet används för att utföra reparationer av exempelvis bilar. Uppställning på offentlig plats av fordon från vilka försäljning sker, fordon i vilka utställningar äger rum, fordon som utgör lotterivinster och lastfordon är exempel på markdispositioner som kan kräva tillstånd.

Kravet på tillstånd för sprängning och skjutning

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan. Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år (3 kap. 6 §). Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 3 kap. 6 § döms till böter.

Överväganden i departementspromemorian

Definitionen av offentlig plats behöver inte ändras

Om kommunerna väljer att upprätta färre detaljplaner i framtiden kommer färre områden att utgöras av allmän plats respektive kvartersmark för hamnändamål, jämfört med om kravet på detaljplan inte ändras. Jämfört med nu gällande rätt finns det således skäl att tro att färre områden kommer att utgöra offentlig plats enligt 1 kap. 2 § första stycket 2 och 3 OL.

Även om nu nämnda områden inte kommer att utgöra offentlig plats enligt punkterna 2 och 3 så kommer dessa normalt att utgöra ”andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik” (jfr 1 kap. 2 § första stycket 4) även i framtiden, eftersom sådana offentliga platser inte är beroende av att det berörda området ingår i en detaljplan. Om kommunen anlägger en gata eller ett torg, utan att först göra en detaljplan där området pekas ut som allmän plats, kommer området med andra ord fortfarande att utgöra offentlig plats på det sätt som avses i OL.

Det kan vidare konstateras att förekomsten av allmän platsmark eller kvartersmark i en detaljplan inte nödvändigtvis gör att det blir tydligt huruvida området utgör en offentlig plats eller inte. I en detaljplan är det inte ovanligt att områden för skilda slag av trafik, torg, parker, m.m. redovisas som kvartersmark och inte som mark för allmän plats. En vanligt förekommande planutformning, särskilt i områden med småhusbebyggelse, är så kallade storkvarter. Sådana områden avser dels mark som är avsedd för byggnader men även för

gemensamma behov, dvs. särskilt för hela husgruppen gemensamt avsatta områden som tjänar som gator, parker, m.m. Sådana s.k. kvasi-allmänna platser är i regel upplåtna för eller använda för allmän trafik. De kvasi-allmänna platserna skiljer sig ofta varken till utformning eller till användningssätt från de egentliga allmänna platserna enligt PBL och uppfattas också av allmänheten som sådana. Även inom sådana områden kan det finnas ett behov av föreskrifter för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, vilket har gjort det nödvändigt med en generell bestämmelse om att även ”andra landområden” som används för allmän trafik utgör offentlig plats (jfr prop. 1992/93:210 s. 58). Gång-, cykel- och bilvägar samt torg inom storkvarter utgör således offentliga platser, om de inte används av allmänheten i bara ringa utsträckning. Även gator, tunnlar, broar och liknande platser, som kanske redovisas som kvartersmark i en detaljplan, är att anse som offentliga platser. I detta sammanhang saknar det betydelse om platserna är belägna inom- eller utomhus.

Det nu sagda innebär att det redan med den nuvarande ordningen inte alltid är helt enkelt att avgöra huruvida ett visst område utgör offentlig plats eller inte enbart utifrån hur detaljplanen är utformad. Oavsett om ett område utgör kvartersmark i en detaljplan (för annat ändamål än hamnändamål) eller om området över huvud taget inte omfattas av en detaljplan medför bestämmelserna i punkten 4 att området fortfarande kan utgöra offentlig plats på så sätt som avses i OL.

De tänkta ändringarna i PBL när det gäller detaljplanekravet bedöms inte förändra förutsättningarna för tillämpningen av uttrycket offentlig plats i OL på något avgörande sätt. Även om t.ex. en gata eller ett torg inte planläggs som allmän plats – och därmed inte kommer att utgöra offentlig plats på så sätt som avses i punkten 2 – kommer gatan eller torget även i fortsättningen i normalfallet att utgöra offentlig plats på så sätt som avses i punkten 4. Mot denna bakgrund bedöms att det inte finns skäl att ändra definitionen av offentlig plats med anledning av de tänkta ändringarna i fråga om kravet på detaljplan.

*Kravet på tillstånd för sprängning och skjutning
bör utvidgas till att även omfatta samlad bebyggelse*

Kravet på tillstånd för sprängning och skjutning med eldvapen m.m. utökades i samband med att ordningslagen infördes 1994. Fram till dess hade kravet på tillstånd för sprängning och skjutning endast omfattat områden med stadsplaner, dvs. sådana äldre detaljplaner där kommunen var huvudman, medan områden med byggnadsplan inte omfattades av kravet på tillstånd.

Kravet på tillstånd för sprängning och skjutning med eldvapen omfattar således alla områden som omfattas av en detaljplan, oavsett om området enligt detaljplanen är utpekad som allmän plats, kvartersmark eller vattenområde. Däremot finns ingen koppling till offentlig plats.

Förbudet mot att spränga och använda eldvapen m.m. inom detaljplanlagt område utan tillstånd tar sikte på sådana aktiviteter som från säkerhetssynpunkt generellt sett är olämpliga inom samlad bebyggelse. Om kommunen utan föregående planläggning medger bygglov för t.ex. ett nytt bostadsområde skulle det således vara tillåtet att kunna spränga och skjuta inom bostadsområdet utan krav på tillstånd från Polismyndigheten, förutsatt att inga ändringar görs i bestämmelsen. En sådan ordning framstår som olämplig utifrån allmänna överväganden om ordning och säkerhet. Således behöver bestämmelsen ändras för att kravet på tillstånd för sprängning och skjutning ska gälla även i fortsättningen inom samlad bebyggelse om kravet på detaljplan ändras. Även om detaljplanekravet inte ändras framstår det som önskvärt att bestämmelsen ändras för att säkerställa allmän ordning och säkerhet inom sådan bebyggelse.

Frågan blir då hur kravet på tillstånd för sprängning och skjutning bör utformas så att det även i fortsättningen omfattar sådana bebyggelseområden som enligt nu gällande rätt förutsätter att området prövas genom en detaljplan.

I allt väsentligt framstår det som lämpligt att behålla detaljplanen som det grundläggande kriteriet, inte minst genom att ny bebyggelse många gånger kommer att föregås av en detaljplan även i fortsättningen. Dessutom är det vanligtvis lätt att avgöra vilka områden som omfattas av detaljplan. Undantagsvis kan det visserligen finnas perifert belägna områden som omfattas av detaljplan där kravet på tillstånd för skjutning, exempelvis vid jakt, kan uppfattas som onödigt. Sådana tillämpningsproblem bör dock vara relativt ovanliga. Från all-

män synpunkt framstår det således som lämpligt att områden som omfattas av detaljplan även i fortsättningen bör omfattas av krav på tillstånd när det gäller sprängning och skjutning.

För att inte det ändrade detaljplanekravet i PBL ska leda till att det krävs tillstånd för sprängning och skjutning i färre fall än i dag behöver kravet på tillstånd kompletteras så att det även omfattar sådan samlad bebyggelse som inte omfattas av detaljplan. Därigenom kan i praktiken en viss utökning av kravet på tillstånd för sprängning och skjutning komma att bli aktuell genom att kravet på tillstånd även kommer att träffa sådana befintliga bybildningar m.m. som i dag saknar detaljplan. Utvidgningen bedöms dock vara av begränsad omfattning och framstår därtill som motiverad utifrån behovet av allmän ordning och säkerhet inom sådan bebyggelse. Från allmän synpunkt är det rimligt att sprängning och skjutning inte kan ske inom samlad bebyggelse utan föregående prövning från Polismyndighetens sida, oavsett om bebyggelsen omfattas av en detaljplan eller inte.

*Tillstånd bör krävas inom samlad bebyggelse när
en offentlig plats används på ett sätt som inte har förutsetts*

Som har redovisats ovan får en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 §).

Grundtanken bakom bestämmelsen är att en offentlig plats i princip alltid är upplåten eller anvisad för något visst ändamål och att platsen därför inte utan särskilt tillstånd mera varaktigt bör få användas för något annat ändamål. Om offentliga platser fritt skulle få användas för olika ändamål, skulle nämligen allvarliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen kunna uppkomma.

Kravet har begränsats till att normalt endast omfatta offentliga platser inom områden som omfattas av detaljplan. Begränsningen tillkom i samband med att allmänna ordningsstadgan (1956:617) infördes, dvs. den lag som föregick OL. Kravet omfattade fram till tillkomsten av OL endast stadsplanelagda områden, dvs. sådana äldre detaljplaner där kommunen var huvudman.

Att kravet på tillstånd endast skulle gälla inom stadsplanelagda områden utgjorde en begränsning i förhållande till utredningsför-

slaget (jfr SOU 1954:37). Departementschefen anförde följande (prop. 1956:143 s. 82 f.):

För att framhäva att ifrågavarande bestämmelse främst är avsedd för städer och andra tätorter vill jag föreslå den begränsning i förhållande till utredningens förslag, att bestämmelsernas generella giltighetsområde inskränkes till allmän plats inom stadsplanelagt område i stad, köping och annat samhälle, där byggnadslagens bestämmelser för stad äger tillämpning. Det torde i huvudsak vara inom sådana områden som bestämmelsen får sin betydelse. För den egentliga landsbygden torde andra redan gällande bestämmelser – jag tänker härvid särskilt på bestämmelserna i lagen om allmänna vägar – ofta komma att visa sig tillräckliga. Men för den händelse så icke alltid skulle vara fallet, bör möjlighet finnas att i lokal ordningsstadga utvidga bestämmelsens tillämpningsområde utöver vad som avses i förevarande paragraf. Meningen är icke att införa en onödig tillståndsprövning. Viss hänsyn bör också tagas till hittillsvarande praxis.

Bestämmelsen justerades i samband med att OL tillkom, genom att kravet på tillstånd utvidgas till att även omfatta sådana detaljplaner där kommunen inte är huvudman (s.k. byggnadsplaner enligt den terminologi som användes i den tidigare byggnadslagen). I propositionen med förslag till ny ordningslag framförde departementschefen att redan innan den numera upphävda plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft omfattade tillståndskravet åtskilliga allmänna platser inom byggnadsplanelagda områden till följd av föreskrifter i lokala ordningsstadgor. Den ordning som föreslogs i propositionen, som överensstämde med utredningsförslaget (SOU 1985:24 s. 91), skulle enligt departementschefen i praktiken inte innebära någon nämnvärd utvidgning av tillståndskravet i förhållande till den ordning som gällde tidigare (jfr prop. 1992/93:210 s. 103).

Det nu sagda innebär att sådana offentliga platser som inte omfattas av detaljplan – dvs. vissa av de offentliga platser som omfattas av 1 kap. 2 § första stycket 1 och 4 – inte heller omfattas av kravet på föregående tillstånd för att använda platsen på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget.

Om kravet på detaljplan ändras i PBL kan det tänkas bli vanligare att delar av den tätare bebyggelsen inte längre kommer att omfattas av detaljplan. I den mån som dessa delar av bebyggelsen utgörs av offentliga platser kommer det med den nuvarande ordningen inte finns någon bestämmelse som förhindrar att dessa platser används på

ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget.

Kravet på tillstånd för att använda en offentlig plats på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget fyller en viktig funktion för att förhindra störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen. Om OL inte ändras skulle en förändring av detaljplanekravet i PBL på sikt kunna leda till att offentliga platser i centrala delar av landets städer och tätorter skulle kunna användas som upplagsplatser, serveringar, eller som uppställningsplats för containrar, skylttavlor och cykelställ utan att det allmänna gör en bedömning av om det är lämpligt med en sådan användning. En sådan ordning framstår som mindre ändamålsenlig.

I analogi med det resonemang som har förts ovan i fråga om bestämmelserna om sprängning och skjutning bör OL ändras. Ändringen innebär att kravet på att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för, eller som inte är allmänt vedertaget, utvidgas till att även sådana offentliga platser inom samlad bebyggelse som inte omfattas av detaljplan. I praktiken kan följaktligen en viss utökning av kravet på tillstånd kunna ske genom att kravet på tillstånd även kommer att träffa sådana befintliga bybildningar m.m. som i dag saknar detaljplan. Även i detta fall torde emellertid utvidgningen vara av begränsad omfattning och ändringen framstår därtill som motiverad utifrån behovet av allmän ordning inom sådan bebyggelse. Många gånger bör det dessutom vara möjligt att undvara tillstånd inom sådana bybildningar m.m. genom regeln att ett tillstånd inte behövs om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd. Ändringen kan således inte anses vara oproportionerlig i förhållande till syftet med ändringen. Bestämelsen finns i 3 kap. 1 § tredje stycket OL.

*Bestämmelserna om allmänna sammankomster
och offentliga tillställningar behöver kompletteras*

I 2 kap. regeringsformen, RF, finns vissa grundläggande fri- och rättigheter som åtnjuter särskilt skydd, däribland mötesfriheten och demonstrationsfriheten. Med mötesfrihet avses friheten att anordna

och delta i sammankomster för upplysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärligt verk. Med demonstrationsfrihet avses friheten att anordna och delta i demonstrationer på allmän plats (2 kap. 1 § RF). Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas av hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Sådana begränsningar ska framgå av lag (2 kap. 20, 21 och 24 §§). De sammankomster som utgör allmänna sammankomster enligt OL har således ett starkt stöd i RF, vilket inte är fallet med de offentliga tillställningarna som i huvudsak är av nöjeskaraktär.

Mot intresset av mötes- och demonstrationsfrihet står i viss mån intresset av allmän ordning och säkerhet. Av denna anledning finns således bestämmelser i OL som delvis begränsar mötes- och demonstrationsfriheten. Utöver krav på tillstånd eller anmälan för allmänna sammankomster finns i lagen även bestämmelser om ordningshållning, om inställande, upplösning och förbud mot vissa allmänna sammankomster.

Tillståndsprövningen vid allmänna sammankomster har betydelse för att mötes- och demonstrationsfriheterna ska kunna utövas under fredliga och ordnade förhållanden. Prövningen i tillståndsärendet ger bl.a. polisen en möjlighet att se till att sammankomster och demonstrationer inte kolliderar utan att varje möte kan genomföras utan störningar från andra tillståndskrävande aktiviteter. Enligt lagens förarbeten har detta fått särskilt stor betydelse sedan de politiska partiernas verksamhet för propaganda och opinionsbildning alltmer förskjutits från stora enstaka demonstrationer till täta och ofta korta s.k. torgmöten på särskilt attraktiva platser och tider (prop. 1992/93:210 s. 73). Enligt förarbetena är det vidare angeläget från ordningssynpunkt att större demonstrationståg m.m. kan skiljas åt på ett effektivt sätt, särskilt om deltagarna i olika demonstrationer företräder skilda meningsriktningar.

Om kravet på detaljplan ändras i PBL kan det tänkas bli vanligare att delar av den tätare bebyggelsen inte längre kommer att omfattas av

detaljplan. Detta får då betydelse för kraven på tillstånd och anmälan när det gäller allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Allmänna sammankomster och offentliga tillställningar får som huvudregel inte anordnas på offentliga platser utan tillstånd (2 kap. 4 § OL). Däremot får teater- och biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk genomföras på offentlig plats utan krav på tillstånd om den allmänna sammankomsten med hänsyn till det väntade deltagarantalet, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken. Enligt lagmotiven ska hänsyn tas till det väntade deltagarantalet, tiden och platsen för sammankomsten och de särskilda anordningar som avses förekomma (prop. 1982/83:9 s. 25). Exempelvis är risken för ordningsstörningar större om sammankomsten hålls nattetid i ett bostadsområde än om den hålls dagtid i ett affärsområde.

Som har redovisats ovan är tillståndskravet inte kopplat till förekomsten av en detaljplan. Ändringen av detaljplanekravet kommer således inte att få någon betydelse för kravet på tillstånd för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.

Kravet på tillstånd för allmänna sammankomster på offentlig plats kompletteras av kravet på anmälan för sådana allmänna sammankomster som arrangeras utomhus inom ett område som redovisas i detaljplan men som inte utgör offentlig plats, dvs. huvudsakligen sådana områden som inom detaljplan utgör kvartersmark som inte stadigvarande används för allmän trafik. Om inga följdändringar görs i OL kommer ett ändrat krav på detaljplan således att medföra att kravet på anmälan upphör för sådana allmänna sammankomster som genomförs inom områden som inte längre kommer att omfattas av detaljplan.

Kravet på anmälan gäller också för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs. Även för dessa fall kommer kravet på anmälan att upphöra till följd av det ändrade detaljplanekravet om inga ändringar görs i OL.

När det gäller offentliga tillställningar så gäller kravet på tillstånd dels inom offentlig plats, dels även i andra fall då det är fråga om offentliga danstillställningar, tivolinöjen, marknader eller liknande nöjestillställningar eller tävlingar eller uppvisningar i motorsport eller flygning. Kravet på att söka tillstånd i dessa avseenden påverkas inte av ändringarna i detaljplanekravet.

För sådana offentliga tillställningar som inte kräver tillstånd gäller i stället ett krav på anmälan inom områden som omfattas av detaljplan. Därtill gäller ett krav på anmälan för sådana offentliga tillställningar som varken omfattas av krav på tillstånd eller anordnas inom område som omfattas av detaljplan, men endast om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs.

Om inga ändringar görs i OL kommer de tänkta ändringarna av detaljplanekravet medföra att vissa offentliga tillställningar inte kommer att omfattas av krav på anmälan, nämligen sådana offentliga tillställningar som arrangeras i de områden som tidigare omfattats av krav på detaljplan, förutsatt att det förväntade antalet deltagare vid tillställningen inte medför att det finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs.

Mot bakgrund av det nu sagda finns det således skäl att utsträcka kravet på anmälan i fråga om sådana allmänna sammankomster utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 § till att även omfatta samlad bebyggelse (jfr 2 kap. 5 § första stycket). Vidare finns skäl att utvidga kravet på anmälan i fråga om sådana allmänna sammankomster som anordnas inomhus så att kravet inte bara gäller inom område som redovisas i detaljplan utan även inom samlad bebyggelse (jfr 2 kap. 5 § andra stycket).

I praktiken kan följaktligen en viss utökning av kravet på anmälan komma att bli aktuell genom att detta även kommer att träffa sådana befintliga bybildningar m.m. som i dag saknar detaljplan. När det gäller allmänna sammankomster torde det emellertid vara mycket sällan som sådana demonstrationer eller opinionsyttringar m.m. anordnas inom detta slag av samlad bebyggelse. Därtill kan Polismyndigheten vanligtvis befria anordnaren från anmälningsskyldigheten om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken (jfr

2 kap. 5 § fjärde stycket). Desto oftare kan det tänkas ske att offentliga tillställningar (t.ex. idrottstävlingar, danstillställningar, tivolinöjen, marknader och mässor) anordnas inom sådana bybildningar m.m. som i dag saknar detaljplan. Även i sådana fall kan Polismyndigheten vanligtvis befria anordnaren från anmälningsskyldigheten i de fall som kravet på anmälan framstår som opåkallat, förutsatt att detta kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken. Utvidgningen av kravet på anmälan kan följaktligen inte anses vara oproportionerlig.

Remissynpunkter på förslaget i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget i promemorian i de delar som rörde OL tillstyrkte förslaget eller hade inte någon erinran mot det.

Försvarsmakten och *Fortifikationsverket* anförde att huvuddelen av de områden där Försvarsmakten bedriver verksamhet anordnades innan PBL infördes och att områdena då enligt byggnadslagen (1947:385) var undantagna kravet på detaljplaneläggning. Inom dessa områden finns byggnader i form av kaserner, stabsbyggnader, verkstäder, skjutbanor och andra övningsanordningar, lägerbebyggelse, förråd samt i vissa fall bebyggelse i form av äldre byar. Enligt Försvarsmakten är majoriteten av dessa områden i dag inte detaljplane-lagda, men en stor del skulle komma att klassas som samlad bebyggelse om förslaget i promemorian genomfördes. En sådan förändring skulle medföra omfattande konsekvenser för myndighetens verksamhet. Exempel på delar där effekterna enkelt kan identifieras är OL, där Försvarsmaktens verksamhet i form av ”regementets dag” eller s.k. flygdagar vid flygflottiljerna skulle omfattas av krav på tillstånd från polisen (för offentlig tillställning). Vidare skulle enligt reglerna i samma lag skjut- och sprängverksamhet i vissa fall kunna kräva tillstånd från Polismyndigheten. Lagstiftningen måste därför utformas på så sätt att det finns en tydlighet i särställningen för de anläggningar som används för totalförsvaret.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF), *Svenska jägareförbundet* och *Sveriges Jordägareförbund* anförde att det kan finnas ett mycket stort antal platser som i dag inte omfattas av bestämmelserna i OL, men där det enligt förslaget kommer att behövas tillstånd eller anmälan

inför sammankomster och tillställningar eller tillstånd för både sprängning och skjutning, vilket inte kan anses vara en motiverad förändring. Det får vanligtvis anses obefogat att behöva anmäla aktiviteter i bygdegårdar och hembygdsföreningar, t.ex. biovisningar, mid-sommarfirande och marknader.

Enligt Svenska jägareförbundet anges inte heller i departementspromemorian några direkta skäl som motiverar en inskränkning av enskilda fastighetsägares jakträtt och den föreslagna ändringen uppfyller därmed inte regeringsformens krav på angelägna allmänna intressen.

Rikspolisstyrelsen anförde att det kan medföra gränsdragningsproblem gentemot begreppet samlad bebyggelse, om inte definitionen av offentlig plats i 1 kap. 2 § OL ändras. Det finns även risk att tolkningen av offentlig plats blir för snäv jämfört med tillämpningsområdet för den prövning polismyndigheten har i dag avseende tillstånd och anmälan enligt ordningslagen. Enligt Rikspolisstyrelsen bör därför begreppet samlad bebyggelse även införas i 1 kap. 2 § första stycket 2 OL. Därmed skulle definitionen avse [...] gator, vägar, torg, parker och andra platser *inom samlad bebyggelse och som upplåtits för sitt ändamål eller* som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål.

Rikspolisstyrelsen ansåg vidare, för att uppnå överensstämmelse med övriga förslag, att 2 kap. 5 § andra stycket OL bör lyda: Anmälningsskyldighet gäller [...] inom ett område som redovisas i detaljplan eller inom samlad bebyggelse och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus *utanför sådana områden*, om det [...].

Våra överväganden

I promemorian föreslogs ändringar i flera bestämmelser i OL med innebörden att kraven inte bara skulle gälla inom områden med detaljplan utan även inom områden som utgör samlad bebyggelse. Vi har tidigare anförts att det inte är lämpligt att knyta alla krav till termen samlad bebyggelse, utan att vissa krav i stället bör knytas till termen tätbebyggelse (avsnitt 5.4).

De krav i OL som diskuterades i promemorian tar framför allt sikte på bebyggelse av tätortskaraktär. Exempelvis kan kravet på tillstånd från Polismyndigheten för skjutning anses vara befogat i tät-

orter, där det är motiverat utifrån behovet av att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. I mindre byar kan det ifrågasättas om behovet är lika stort. Dels för att förutsättningarna för jakt och skytte är större i sådana områden än i tätorter, dels för att risken för omgivningen bör vara väsentligt mindre. I de fall som kommunen ser ett behov av att införa krav på tillstånd för skjutning kan kravet på tillstånd dessutom införas genom lokala ordningsföreskrifter. Det finns även anledning att påminna om att kravet på tillstånd för skjutning ursprungligen enbart gällde stadsplanelagda områden, dvs. i första hand tätorterna. Kravet att det krävs tillstånd även inom områden med byggnadsplaner – dvs. främst i fritidshusområden och mindre samhällen – infördes först i samband med att stads- och byggnadsplanen ersattes av detaljplanen, dvs. i samband med tillkomsten av APBL den 1 juli 1987.

Vi menar att det skulle föra för långt att införa krav på tillstånd från Polismyndigheten för sprängning och skjutning inom samlad bebyggelse. Vi förordar därför att detta krav i stället bör gälla inom områden som utgör tätbebyggelse. Med denna ändring anser vi att förslaget i huvudsak tillgodoser de kritiska synpunkter som framförts från *Lantbrukarnas riksförbund (LRF)*, *Svenska jägareförbundet* och *Sveriges Jordägareförbund*.

Alternativet att inte göra någon ändring alls i OL bör enligt vår uppfattning inte komma i fråga, eftersom det redan i dag finns centralt belägna områden i tätorter som inte omfattas av detaljplan. I sådana områden framstår kravet som motiverat i förhållande till behovet av allmän ordning och säkerhet. Till skillnad från Svenska jägareförbundet anser vi att det är ett angeläget allmänt intresse att det sker en förhandsprövning av skjutning inom tätbebyggelse. Den föreslagna inskränkningen i jakträtten får därmed anses vara förenlig med regeringsformen.

Försvarsmakten och *Fortifikationsverket* har framfört att den ändring som föreslås i 3 kap. 6 § första stycket innebär att Försvarsmakten skulle behöva söka tillstånd för att få spränga och skjuta med eldvapen på sina övnings- och skjutfält.

Vi delar myndigheternas bedömning i den delen och föreslår därför ett undantag i bestämmelsen för sprängning och skjutning med eldvapen som sker på övnings- eller skjutfält som hör till försvarsmakten.

Vi anser att det även kan ifrågasättas om det finns något reellt behov av att det allmänna kontrollerar att offentliga platser i mindre byar inte används på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget, på det sätt som föreslogs i promemorian. Även i detta fall bör behovet av en förhandsprövning i första hand gälla tätorterna. Kravet på att en offentlig plats inte får användas på ett sådant sätt utan tillstånd från Polismyndigheten bör därför endast gälla inom tätbebyggelse, och inte inom samlad bebyggelse.

I linje med vad vi anfört nu anser vi att det inte är nödvändigt att ställa krav på anmälan för allmänna sammankomster inom mindre byar som utgör samlad bebyggelse, på det sätt som föreslogs i promemorian. Redan i dag krävs det en anmälan inom sådana områden, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs (2 kap. 5 § andra stycket OL). Även i detta fall bör det alltså vara tillräckligt att det generella kravet på tillstånd begränsas till att gälla inom tätbebyggelse. Därmed tillgodoses i huvudsak synpunkterna från LRF m.fl. även i denna del.

På samma sätt som när det gäller kravet på tillstånd för sprängning och skjutning är det olämpligt att inte göra någon ändring alls i OL i detta avseende, eftersom det finns centralt belägna områden i tätorterna som inte omfattas av detaljplan och där kravet alltså inte gäller i dag – trots att det framstår som motiverat.

Försvarsmakten och Fortifikationsverket har pekat på att den ändring i 2 kap. 5 § första stycket OL som föreslås i promemorian innebär att Försvarsmakten skulle behöva söka tillstånd för att anordna en offentlig tillställning, som det inte krävs tillstånd för enligt 4 §, inom ett område med samlad bebyggelse.

Det merarbete som kan antas uppstå för Försvarsmakten bör minska genom att vi nu föreslår att kravet på tillstånd begränsas till områden med tätbebyggelse. Vi ser däremot inte att det är olämpligt att Försvarsmakten blir tvungen att söka tillstånd för offentliga tillställningar inom tätbebyggelse, utan att det är tvärtom är lämpligt att Polismyndigheten får möjlighet att pröva förutsättningarna för sådana tillställningar. Försvarsmaktens och Fortifikationsverkets syn-

punkter i denna del har därför inte lett till någon ändring jämfört med förslaget i promemorian.

Rikspolisstyrelsen anser att definitionen av offentlig plats i 1 kap. 2 § första stycket OL bör ändras för att undvika gränsdragningsproblem gentemot begreppet samlad bebyggelse. Vidare har Rikspolisstyrelsen föreslagit en ändring i 2 kap. 5 § andra stycket OL för att uppnå överensstämmelse med övriga förslag.

Vi menar att den definition av offentlig plats som Rikspolisstyrelsen förordar skulle medföra att alltför många områden skulle utgöra sådan plats. Även enskild mark skulle då i betydande utsträckning kunna utgöra offentlig plats, vilket inte är önskvärt. Vi ser inte heller att den föreslagna ordningen skulle medföra några gränsdragningsproblem, i synnerhet inte då den ändring av detaljplanekravet som vi nu föreslår är mindre genomgripande än det förslag som promemorian utgick ifrån. Rikspolisstyrelsen synpunkter har därför inte lett till någon ändring i denna del.

Däremot delar vi Rikspolisstyrelsens uppfattning beträffande följdändringen i 2 kap. 5 § andra stycket OL.

Utöver de ändringar som gjorts utifrån ovan nämnda synpunkter från remissinstanserna, föreslår vi en ny upplysningsbestämmelse om vad som avses med tätbebyggelse. Syftet är koppla samman kraven i OL med de områden som utgör tätbebyggelse enligt vårt förslag till lag respektive förordning om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse.

Därutöver föreslår vi bara redaktionella ändringar jämfört med de förslag till ändringar i OL som finns i promemorian.

5.6.2 Miljöbalken m.m.

Förslag: Definitionen av avloppsvatten, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, ska ändras till att även omfatta motsvarande avvattning av mark inom tätbebyggelse. En upplysningsbestämmelse om vad som avses med termen tätbebyggelse ska införas.

Bedömning: Det finns inget behov av att ändra på reglerna om val av plats. Regeringens rätt att föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detalj-

plan, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår, behöver inte utvidgas till att avse även andra områden. Undantaget som innebär att en fastighet i vissa fall inte ska räknas som jordbruksmark, behöver inte ändras. I 42 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd bör begreppet tätbebyggt område ändras till samlad bebyggelse. I miljöprövningsförordningen bör anges att anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 10.50 ska gälla för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter inom samlad bebyggelse. Det bör även anges att anmälningsskyldighet C och verksamhetskod 26.150 ska gälla för asfaltverk eller oljegrusverk som ställs upp inom samlad bebyggelse.

Bakgrund och gällande bestämmelser

I miljöbalken finns det flera bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna i PBL. Termen detaljplan förekommer i 2, 7, 9 och 12 kap. miljöbalken.

Ett tillstånd eller en dispens enligt miljöbalken får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas (2 kap. 6 §). Inte heller naturreservat får bildas eller ändras i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Även här får små avvikelser göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas (7 kap. 8 §).

I miljöbalken finns en definition av avloppsvatten (9 kap. 2 §). Med detta menas bl.a. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom en detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, dvs. dag- och dräneringsvatten. Utsläpp av avloppsvatten räknas som miljöfarlig verksamhet (jfr 9 kap. 1 §). Avloppsvatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål ska lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras (9 kap. 7 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket till skydd för odlings- och kulturlandskapet samt djur- och växtlivet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare föreskriva att

jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion först efter anmälan till länsstyrelsen. Dessa bestämmelser ska dock inte tillämpas på mark som ingår i en detaljplan eller i områdesbestämmelser och som är avsedd för ett annat ändamål än jordbruk (12 kap. 7–9 §§). Regeringen har i förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket föreskrivit att jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion tidigast åtta månader efter det att anmälan om åtgärden har gjorts till länsstyrelsen, om inte länsstyrelsen medger något annat. Anmälan behövs dock inte om åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön och inte heller när marken tas i anspråk för verksamhet vars tillåtlighet prövats i särskild ordning.

Vidare anges i miljöbalken att regeringen får föreskriva att vissa djurslag inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter (9 kap. 11 §). Regeringen har bemyndigat kommunen att meddela sådana föreskrifter i 39 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH, i fråga om nötkreatur, häst, get, får eller svin, orm samt pälsdjur eller fjäderfä som inte är sällskapsdjur. Enligt 9 kap. 12 § miljöbalken får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer även i andra fall än som avses i 9 kap. 11 §§ meddela de föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter.

Med stöd av miljöbalken har regeringen bl.a. annat utfärdat FMH och miljöprövningsförordningen (2013:251). I FMH finns bestämmelser som innebär att den som avser att anordna en gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning inom område med detaljplan ska anmäla detta till den kommunala nämnden eller till generalläkaren, då generalläkaren utövar tillsyn över verksamheten (37 §). Vidare får kommunen meddela föreskrifter om spridande av naturligt gödsel, slam och annan orenlighet inom område med detaljplan eller intill sådant område, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer (40 § första stycket 2). Om det i en kommun finns tätbebyggt område som inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, föreskriva att en be-

stämmelse som avses i 37 eller 40 § första stycket 2 ska gälla även sådant tätbebyggt område (42 §).

I miljöprövningsförordningen finns bl.a. bestämmelser om att det krävs en anmälan för att anlägga eller driva vissa slag av fabriker, andra inrättningar eller annan miljöfarlig verksamhet (jfr 9 kap. 6 § miljöbalken). Således krävs en anmälan till tillsynsmyndigheten i fråga om en anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter inom ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser. En anmälan krävs även utanför ett område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolv månadersperiod (4 kap. 6 §). Vidare krävs en anmälan till tillsynsmyndigheten i fråga om asfaltverk eller oljegrusverk som ställs upp inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser, eller som ställs upp utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser i mer än 90 kalenderdagar under en tolv månadersperiod (14 kap. 17 §). Underlåtenhet att göra anmälan kan utgöra ett brott enligt 29 kap. 4 § första stycket 1 c miljöbalken. Då det anmälningspliktiga området utökas något innebär det att även det straffreglerade området utökas i motsvarande omfattning.

Överväganden i departementspromemorian

I promemorian gjordes bedömningen att det inte fanns något behov av att ändra på reglerna om

- val av plats (jfr 2 kap. 6 § tredje stycket och 7 kap. 8 §),
- regeringens rätt att föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan, om sådana föreskrifter behövs för att förhindra att olägenheter för människors hälsa uppstår (jfr 9 kap. 11 §), eller
- undantaget som innebär att en fastighet i vissa fall inte ska räknas som jordbruksmark (jfr 12 kap. 7–9 §§).

Nedan följer överväganden i promemorian i de delar där någon ändring föreslogs.

Definitionen av avloppsvatten bör ändras så att den även omfattar dag- och dräneringsvatten från samlad bebyggelse som inte är planlagd

Vad som avses med avloppsvatten enligt miljöbalken framgår av definitionen i 9 kap. 2 §. Denna definition infördes i allt väsentligt genom ändringar i dåvarande 8 kap. 1 § vattenlagen (1918:523) till följd av förslagen i prop. 1941:45, som i sin tur byggde på förslagen i SOU 1939:40. Bestämmelserna syftade ursprungligen till att särskilja vad som avsågs med s.k. kloakvatten, där det var möjligt att genom tvång avleda kloakvatten över annans mark, och vad som avsågs med s.k. industriellt avloppsvatten, där det inte fanns samma möjlighet. Denna skillnad togs bort när bestämmelsen senare flyttades till 3 § miljöskyddslagen (1969:387) och definitionen i huvudsak fick sin nuvarande form.

Med ”vatten som avleds för [...] avvattning av mark inom detaljplan” avses dräneringsvatten och dagvatten inom planlagda områden. Enligt tredje punkten i paragrafen ska sådant vatten räknas som avloppsvatten, förutsatt att avvattningen inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning. Eftersom dränerings- och dagvatten inte sällan innehåller föroreningar har det ansetts lämpligt att jämställa sådant vatten med avloppsvatten, snarare än att jämställa detta med sådan markavvattning som omfattas av bestämmelserna om vattenverksamhet i 11 kap. miljöbalken. Sådan avvattning som görs för en viss eller vissa fastigheters räkning ingår således inte i termen avloppsvatten. Definitionen i 9 kap. 2 § tredje punkten som innebär att vatten som är hänförligt till viss avvattning ska betraktas som avloppsvatten tar alltså sikte på sådan avvattning som sker i det större sammanhang som avvattning inom samlad bebyggelse innebär – inte avvattning från enbart en eller några enstaka fastigheter.

Om kravet på detaljplan ändras i PBL kan det tänkas bli vanligare att delar av den samlade bebyggelsen inte längre kommer att omfattas av detaljplan. Om ingen ändring görs av definitionen i miljöbalken kan ändringen av detaljplanekravet således medföra att visst dag- och dräneringsvatten från bebyggelse av sådant slag som i dag omfattas av detaljplan i framtiden inte längre kommer att klassas som avloppsvatten. Därigenom skulle utsläpp av sådant dag- och dräneringsvatten inte längre räknas som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 §. Följaktligen skulle även kravet i 9 kap. 7 § upphöra, dvs. att sådant

vatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer.

Mot denna bakgrund finns det skäl att anpassa definitionen i 9 kap. 2 § för att säkerställa att sådant dag- och dräneringsvatten som i dag klassas som avloppsvatten kommer att klassas på samma sätt även i fortsättningen. Om kravet på detaljplan ändras i PBL bör definitionen av avloppsvatten följaktligen ändras på så sätt att även vatten som avleds för avvattning av mark inom samlad bebyggelse ska anses utgöra avloppsvatten. Liksom tidigare bör emellertid inte sådan avvattning av mark som görs enbart för en viss eller vissa fastigheters räkning omfattas av definitionen.

Även förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt miljöprövningsförordningen bör ändras

I miljöprövningsförordningen finns ett krav på anmälan i fråga om vissa anläggningar för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter samt om asfaltverk eller oljegrusverk som hänger samman med bestämmelserna om detaljplan i PBL. Även i FMH finns bestämmelser som hänger samman med detaljplan om var kommunen får meddela föreskrifter om spridande av naturligt gödsel m.m. Därtill används i FMH termen tätbebyggt område. Begreppet tätbebyggt område förekommer i andra författningar men saknar en legaldefinition. Hur denna term ska förstås i förhållande till termen samlad bebyggelse – som nu föreslås införas i PBL m.fl. lagar – är i viss mån oklart. Av allmänt språkbruk följer att de två termerna måste bedömas ha en närliggande betydelse. Eftersom begreppet samlad bebyggelse föreslås få en legaldefinition i PBL och föreslås införas i flera andra lagar är det lämpligt att byta ut begreppet tätbebyggt område mot samlad bebyggelse.

Om kravet på detaljplan ändras i PBL är det lämpligt att dessa bestämmelser följdändras för att det inte ska uppstå oönskade ändringar i fråga om var det krävs en anmälan för nu berörda verksamheter, respektive inom vilka områden som kommunen får meddela föreskrifter om spridande av naturligt gödsel m.m.

I fråga om kravet på anmälan för en anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter bör 4 kap. 6 § miljöprövningsförordningen följaktligen ändras så att kravet inte bara ska gälla inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser,

utan även inom samlad bebyggelse. Även inom övriga områden bör det liksom i dag krävas en anmälan, i de fall som verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

I fråga om kravet på anmälan för asfaltverk och oljegrusverk bör 14 kap. 16 § i samma förordning ändras så att kravet inte bara ska gälla sådana verk som ställs upp inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, utan även sådana verk som ställs upp inom samlad bebyggelse. Även inom övriga områden bör det liksom i dag krävas en anmälan, i de fall som verket ställs upp i mer än 90 kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

Det är även lämpligt att ersätta termen tätbebyggt område i FMH med termen samlad bebyggelse för att göra det tydligare inom vilka områden som kommunen kan meddela sådana föreskrifter. Följaktligen bör 42 § FMH ändras så att det framgår att i de fall som det finns samlad bebyggelse som inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, föreskriva att en bestämmelse som avses i 37, 39 eller 40 § första stycket 2 ska gälla även sådant område med samlad bebyggelse.

Remissynpunkter på förslaget i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget i promemorian i de delar som rörde miljöbalken tillstyrkte förslaget eller hade inte någon erinran mot det. Några remissinstanser tillstyrkte förslaget oavsett om detaljplanekravet ändras eller inte.

Lantmäteriet framhåller att det i dag finns många områden som utgör samlad bebyggelse enligt den definition som görs i lagförslaget, och som inte omfattas av detaljplan och inte heller ingår i verksamhetsområde för allmän vatten- och avloppsanläggning. Förslaget till ny lydelse av 9 kap. 2 § MB träffar inte bara sådana områden med samlad bebyggelse som i dag omfattas av detaljplan, men i framtiden kan komma att inte göra det, utan också i dag befintliga områden med samlad bebyggelse som ligger utanför detaljplan. Det gäller inte bara tätare bebyggda områden, utan också rena landsbygdsområden i vissa fall. Förslaget kommer alltså att innebära att det i ökad utsträckning kommer att bli nödvändigt att ordna förvaltningen av dagvattenhanteringen genom att bilda gemensamhetsanläggningar, istället

för att bilda markavvattningssamfälligheter. Därmed uppkommer en utökning av arbetsuppgifterna för lantmäterimyndigheterna. Samtidigt sker en minskning av arbetsuppgifterna för mark- och miljödomstolarna och av dem förordnade markavvattningssakkunniga. Det uppkommer då frågor om överföring resp. förstärkning av resurser och kompetenser till lantmäterimyndigheterna.

Våra överväganden

Vi delar i huvudsak den bedömning som gjordes i promemorian, både vad gäller de ändringar som föreslogs i miljöbalken, FMH och miljöprövningsförordningen och de bedömningar som gjordes om att det inte behövdes några ändringar i övrigt.

Mot bakgrund av vårt förslag att införa en ny lag om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse, föreslår vi dels en ny upplysningsbestämmelse om vad som avses med tätbebyggelse i miljöbalken, dels en ny upplysningsbestämmelse om vad som avses med samlad bebyggelse i FMH och miljöprövningsförordningen. Med dessa bestämmelser sammankopplas kraven i dessa författningar med de områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse enligt den nya lagen och förordningen.

I promemorian föreslogs att definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § miljöbalken skulle ändras så att den även skulle omfatta vatten som avleds för viss avvattning av mark inom samlad bebyggelse. Eftersom termen samlad bebyggelse även omfattar mindre byar m.m. skulle förslaget i promemorian i vissa avseenden leda till ett väsentligt större ansvar för landets kommuner, med ökade kostnader som följd. Vi menar att det är lämpligt att förslaget i promemorian ändras så att definitionen i stället ska avse tätbebyggelse, mot bakgrund av att denna term i högre grad motsvarar de områden som i dag omfattas av en detaljplan.

Vi har även övervägt om räckvidden av bestämmelserna i FMH och miljöprövningsförordningen borde begränsas till områden med tätbebyggelse. Vi menar dock att det är motiverat att förpröva de verksamheter och åtgärder som avses i miljöprövningsförordningen, i den mån dessa företas inom samlad bebyggelse. På motsvarande sätt är det från hälsoskyddssynpunkt befogat att miljö- och hälsoskyddsnämndens befogenheter enligt 42 § FMH även gäller inom

områden med samlad bebyggelse. Av dessa skäl har vi inte funnit anledning att göra någon annan bedömning än den som gjordes i promemorian.

5.6.3 Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning m.m.

Bedömning: Varken kommunens ansvar för gatuhållning m.m. eller bestämmelserna om skyltning i lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning behöver ändras.

Bakgrund och gällande bestämmelser

Gatuhållningen m.m.

Enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (LGS) gäller att på gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan, och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet (2 §). Uttrycket allmän plats har i detta sammanhang samma betydelse som i PBL, där uttrycket definieras som en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (1 kap. 4 §). En fastighetsinnehavare har motsvarande skyldigheter inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik. Med allmän trafik avses i detta sammanhang såväl motortrafik som gång- och cykeltrafik. Fastighetsinnehavarens skyldighet tar sikte på att det inte är ovanligt att områden för skilda slag av trafik, torg, parker, m.m. redovisas som kvartersmark i en detaljplan och inte som mark för allmän plats. En vanligt förekommande planutformning, särskilt i områden med småhusbebyggelse, är s.k. storkvarter. Sådana områden avser dels mark som är avsedd för byggnader men även för gemensamma behov, dvs. särskilt för hela husgruppen gemensamt avsatta områden som tjänar

som gator, parker, m.m. Sådana s.k. kvasiallmänna platser är i regel upplåtna för eller nyttjade för allmän trafik. De kvasiallmänna platserna skiljer sig ofta varken till utformning eller till användningssätt från de egentliga allmänna platserna i PBL:s mening och uppfattas också av allmänheten som sådana. Denna skyldighet gäller emellertid inte i fråga om områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 eller 19 § PBL. I sådant fall är det kommunen som har ansvaret för gatuhållning och snöröjning m.m. De angivna bestämmelserna i PBL tar sikte på sådan mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för enskilt byggande, dvs. kvartermark, men också för en allmän trafikaneläggning eller en trafikaneläggning som är gemensam för flera fastigheter, dvs. sådana bestämmelser som i en detaljplan vanligtvis betecknas som s.k. x- eller z-bestämmelser.

Inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser kan kommunen ålägga en fastighetsinnehavare att utföra kommunens skyldigheter i fråga om gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder. Denna möjlighet gäller endast gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken (3 §).

Om andra platser utomhus – än som avses i 2 § – där allmänheten får färdas fritt har skräpats ned eller annars osnyggats, är kommunen skyldig att återställa platsen i sådant skick som med hänsyn till ortsförhållandena, platsens belägenhet och omständigheterna i övrigt tillgodoser skäligen anspråk. Bestämmelserna ska inte tillämpas, om skyldigheten ska fullgöras av någon annan enligt lag eller annan författning eller särskilda föreskrifter (4 §).

Skyltningsförbudet

Enligt LGS gäller bl.a. att tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål inte får finnas varaktigt uppsatt utomhus utan tillstånd av regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer (6 § LGS). Bestämmelsen gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver

bygglov efter beslut enligt 9 kap. 7 § första stycket PBL, dvs. i de fall som kommunen upphäver kravet på bygglov genom en bestämmelse i en detaljplan (10 §).

Av 2 § förordningen (1998:929) om gatuhållning och skyltning följer att det är länsstyrelsen som får meddela sådana tillstånd som det nu är fråga om.

Övrigt

I departementspromemorian fanns en längre bakgrundsbeskrivning om hur bestämmelserna i LGS har tillkommit (Ds 2014:31 s. 109–114). Den som önskar fördjupa sig i hur bestämmelserna har tillkommit hänvisas till redovisningen där.

Överväganden i departementspromemorian

Om t.ex. gator, torg och parker anläggs utan att det finns någon detaljplan uppkommer därmed inte någon allmän plats i den bemärkelse som avses i 2 § LGS. Om ingen ändring görs i LGS kommer kommunen följaktligen inte längre ha någon lagstadgad skyldighet för gatuhållning på sådana gator, torg, parker och andra platser och områden som kommunen iordningsställer för att tillgodose allmänna behov, dvs. sådana platser och områden som enligt en detaljplan ska utgöra allmän plats för vilka kommunen är huvudman. En sådan utveckling skulle leda till att ansvaret för gatuhållning m.m. blir otydligt. För att föreslagna ändringar i detaljplanekravet inte ska leda till ändrade krav när det gäller kommunernas ansvar för att hålla rent, inom områden av sådant slag som i dag utgör allmän plats, bör LGS kompletteras på så sätt att kommunens ansvar utsträcks till att även omfatta sådana gator, torg, parker och andra områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov, om det inte finns särskilda skäl för kommunen att låta bli att vidta åtgärderna. Ett exempel på ett sådant särskilt skäl kan vara att kommunen har överlåtit ansvaret för området eller platsen till någon annan. En sådan förändring i ansvaret kan ske om kommunen har iordningställt ett område för gemensamma behov men någon annan därefter har tagit över ansvaret för området, t.ex. genom att en gemensamhetsanläggning har inrättats efter en anläggningsförrättning enligt anlägg-

ningslagen (1973:1149). Ett annat exempel kan vara att kommunen har iordningställt ett område som naturreservat enligt 7 kap. miljöbalken. Inom sådana, ofta omfattande, områden av renodlad natur- eller landsbygdskaraktär bör kommunen av lätt insedda skäl inte ha någon skyldighet att röja snö m.m.

Även fastighetsinnehavarens ansvar bör justeras när det gäller s.k. kvasiallmänna platser som iordningställs och begagnas för allmän trafik (jfr 2 § andra stycket LGS). Det ändrade detaljplanekravet kan i praktiken leda till att kommunen i vissa fall kan avstå från att göra en detaljplan, genom att ge bygglov utan föregående planläggning, för t.ex. ett nytt villaområde. Med den ordning som gäller i dag hade kommunen behövt göra en detaljplan, varvid kommunen i vissa fall valt att utforma planen som ett s.k. storkvarter. Därigenom hade fastighetsinnehavarna fått ansvar för gatuhållning och snöröjning m.m. enligt LGS. Följaktligen krävs en lagändring om fastighetsinnehavarna även i fortsättningen ska kunna åläggas detta ansvar.

I många fall kommer förvaltningen av sådana platser och områden att säkerställas med hjälp av gemensamhetsanläggningar. Behovet av en lagändring i detta avseende bör därigenom vara begränsat. Likafullt finns det platser och områden som kan komma att användas för allmän trafik och som inte kommer att utgöra gemensamhetsanläggningar. Detta gäller bl.a. gång- och bilvägar inom bostadsområden där endast en fastighetsinnehavare är berörd, t.ex. om fastigheten ägs av ett bostadsbolag eller om marken innehas av en bostadsrättsförening. I sådana fall är det naturligtvis önskvärt att ansvarsförhållandena kan bibehållas.

Det finns vissa svårigheter att i lagtext precisera vilka områden som skyldigheterna ska omfatta för att inte den ändrade bestämmelsen även ska träffa andra platser och områden än vad som är avsett. Det faller sig därmed naturligt att kommunen måste fatta ett beslut för att en sådan skyldighet ska inträda. Därigenom kan även skyldigheten preciseras, både i fråga om vilket område som skyldigheten avser och vilka åtgärder som ska utföras. En sådan lösning ansluter för övrigt väl till gällande rätt i fråga om kommunens möjlighet att ålägga en fastighetsinnehavare inom en detaljplan, där kommunen är huvudman för de allmänna platserna, att utföra gatuhållning och snöröjning m.m. i fråga om sådana gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken (jfr 3 § LGS). Förslaget syftar till att en tänkt ändring av kravet på detaljplan enligt PBL

inte ska förändra kommunens skyldigheter för gatuhållning m.m. eller kommunens möjligheter att överföra sina skyldigheter i dessa avseenden på berörda fastighetsägare. Förslaget bör inte annat än i undantagsfall innebära ett utökat ansvar för en fastighetsägare.

Den nuvarande bestämmelsen i 3 § avser möjligheten att i vissa fall lägga över kommunens ansvar på fastighetsinnehavarna. Den situation som nu diskuteras avser i stället den situationen att kommunen ges möjlighet att ålägga fastighetsinnehavarna ett ansvar i de fall där lagen inte direkt pekar ut någon ansvarig för gatuhållning och snöröjning m.m.

Det nu sagda innebär att kommunen bör ges rätt att ålägga en fastighetsinnehavare att ombesörja gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder i fråga om sådana platser och områden som har iordningställt och är avsedda för allmän trafik. En förutsättning för att så ska ske bör dock vara att området är beläget inom samlad bebyggelse men utanför ett område med detaljplan. Denna förutsättning behövs i första hand för att förhindra att kommunen utvidgar detta ansvar till att även omfatta platser och områden där det inte är rimligt att ställa denna typ av krav, t.ex. i områden av utpräglad landsbygdskaraktär. Att området inte heller får omfattas av detaljplan bygger på tanken att kommunen inte heller ska kunna överföra de skyldigheter som det ankommer på kommunen att svara för i vidare mån än vad som är avsett. Med allmän trafik avses, liksom i dag, framför allt allmän gång-, cykel- och motortrafik. Enligt 14 § kan den dömas till böter som inte fullgör sin skyldighet enligt 2 § andra stycket. Eftersom fastighetsägarens skyldigheter enligt 2 § utvidgas något bör följaktligen det straffreglerade området utvidgas i motsvarande omfattning.

Inom ett område med detaljplan – där kommunen är huvudman för allmänna platser – kan kommunen bestämma att fastighetsinnehavarna ska stå för gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder när det gäller gångbanor och liknande utrymmen (jfr 3 § LGS). Även denna möjlighet är kopplad till att området är utpekad som allmän plats i en detaljplan.

Som har nämnts ovan bör kommunens skyldigheter i fråga om gatuhållning och snöröjning m.m. även omfatta sådana gator, torg, parker och andra områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov, om det inte finns särskilda skäl för kommunen att låta bli att vidta åtgärderna. Eftersom kommunen enligt vad som framgått ovan även bör få ett ansvar för sådana platser

och områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov, men som inte omfattas av detaljplan, är det även rimligt att kommunen, på samma sätt som enligt bestämmelsen i 3 §, kan överlåta detta ansvar på fastighetsinnehavarna. Liksom tidigare bör emellertid denna möjlighet endast finnas inom områden som utgör samlad bebyggelse.

Enligt bestämmelserna i förordningen om gatuhållning och skyltning är det kommunfullmäktige som ska besluta om sådana föreskrifter som följer av 3 §. Det är lämpligt att kommunfullmäktige även fattar beslut om sådana föreskrifter i de fall som nyss nämnts där ansvaret för gatuhållning och snöröjning bör kunna läggas över på fastighetsinnehavarna.

Sammanfattningsvis bör LGS kompletteras enligt följande. För det första bör kommunens ansvar för gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder på sådana gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan för vilka kommunen är huvudman, utvidgas till att även gälla sådana motsvarande områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov inom samlad bebyggelse. Kommunens skyldigheter bör, liksom med nuvarande reglering, emellertid inte gälla om det finns särskilda skäl. För det andra bör kommunen inom samlad bebyggelse kunna ålägga fastighetsinnehavarna att utföra kommunens skyldigheter för gatuhållning och snöröjning m.m. i fråga om sådana gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken. För det tredje bör kommunen, inom samlad bebyggelse som inte omfattas av detaljplan, ges rätt att ålägga en fastighetsinnehavare att ombesörja gatuhållning och snöröjning m.m. i fråga om sådana platser och områden som har iordningställts och är avsedda för allmän trafik.

När det gäller bestämmelserna i LGS om krav på tillstånd för tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål som varaktigt ska sättas upp utomhus kan konstateras att dessa krav inte gäller för sådana anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Eftersom det finns skäl att införa krav på bygglov för skyltar inom de områden som det nu är fråga om uppstår således inget krav på tillstånd enligt LGS. Följaktligen behöver bestämmelserna i LGS inte justeras i detta avseende.

Remissynpunkter på förslaget i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget i promemorian i de delar som rörde LGS tillstyrkte förslaget eller hade inte någon erinran mot det. Några remissinstanser tillstyrkte förslaget oavsett om detaljplanekravet ändras eller inte.

Lantmäteriet avstyrkte förslaget om följdändringar i LGS. Kommunens ansvar för bl.a. gatuhållning skulle enligt förslaget utvidgas till att även gälla områden utanför detaljplan, som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov inom samlad bebyggelse. För att detta ska kunna ske menade *Lantmäteriet* att flera förtydliganden och kompletteringar behöver ske i andra lagar än LGS. Ansvaret för gatuhållningen och ansvaret för väghållningen är, och bör vara, nära kopplat till varandra. I dag finns en tydlighet i gällande regler vad beträffar ansvaret för att bygga ut och sköta vägar utanför detaljplanelagt område. Såvida dessa inte utgör en allmän väg enligt väglagen, så är ansvaret lagt på fastighetsägarna, antingen enskilt eller i samverkan genom bildande av en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen (1973:1149). *Lantmäteriet* menade att förslaget innebär att det uppkommer en rad frågor och oklarheter på ett viktigt område som i dag kännetecknas av i huvudsak väl fungerande regler. *Lantmäteriet* ifrågasatte också hur förslagen förhöll sig till den kommunala likställighetsprincipen när det gäller förslaget att kommunen skulle bygga ut och underhålla ”allmänna platser” i områden som inte omfattas av detaljplan.

Våra överväganden

När det gäller behovet av ändringar i LGS gör vi en annan bedömning än den som gjordes i promemorian.

Vårt uppdrag syftar till att det ska bli enklare att bygga utan detaljplan. En effekt av våra förslag kan bli att kommunen väljer att i fler fall upphäva en gällande detaljplan, snarare än att göra en ny. I de fall som den gällande detaljplanen strider mot vad som anses utgöra en önskvärd utveckling kan det nämligen tänkas att kommunen väljer att upphäva den plan som gäller för området och enbart prövar den nya bebyggelsen genom ett bygglov.

Vi uppfattar promemorian som att förslagen syftar till att kommunens ansvar för väghållningen ska ligga fast, även om kommunen

upphäver en gällande plan. Vi menar dock att denna ändring i LGS inte behövs. Även om en detaljplan upphävs ska kommunen nämligen svara för underhållet av gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för (6 kap. 21 § PBL). Bestämmelsen, som verkar ha förbisetts i promemorian, gör att styrkan i skälen för att göra ändringar i LGS enligt vår uppfattning minskar.

Den nuvarande ordningen bygger, som Lantmäteriet framhåller i sitt remissvar, på principen att det är fastighetsägaren som ansvarar för väghållningen i områden utanför detaljplanelagda områden, såtillvida inte vägen utgör allmän väg. Skyldigheten kan antingen fullgöras av fastighetsägaren enskilt eller tillsammans med andra inom ramen för en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. Den ordning som gäller inom detaljplanelagda områden utgör ett undantag från denna princip, eftersom kommunen som huvudregel ska vara huvudman för allmänna platser inom ett område med detaljplan (4 kap. 7 § PBL). För att kommunen ska få ansvar för väghållningen förutsätts alltså att lämpligheten av den planerade markanvändningen prövas genom detaljplaneläggning.

Kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § kommunallagen [1991:900]). Detta brukar benämnas den kommunala likställighetsprincipen. Om kommunen tar på sig att anlägga en ny väg och sköta driften av denna uppstår normalt en nytta för fastighetsägaren. Det kan exempelvis ske genom att tidigare obebyggd mark kan bebyggas, vilket innebär att värdet på fastigheten kan stiga. Kostnaden för att anlägga och underhålla en väg kan uppgå till betydande belopp, vilket betyder att nyttan för fastighetsägaren kan vara betydande. Här uppstår alltså en obalans mellan de fastighetsägare som får del av en kommunal väg, som finansieras via skattekollektivet⁸, och de fastighetsägare som själva får ansvara för att anlägga och underhålla de vägar som behövs för att fastigheten ska kunna användas på önskat sätt.

Förslaget i promemorian öppnar upp för att kommunen skulle kunna anlägga och ta ansvar för drift för nya vägar, utan den prövning som sker inom ramen för detaljplaneläggning. Förslaget får visserligen uppfattas som att det i första hand skulle avse nya vägar på kommunens egen mark, men som förslaget är utformat går det inte att

⁸ Vi bortser här från att vissa kommuner använder reglerna om gatukostnadsersättning i 6 kap. PBL för att överföra kostnaden till fastighetsägarna i området.

utesluta att de tänkta bestämmelserna skulle kunna tillämpas på ett sätt som inte är förenligt med den kommunala likställighetsprincipen.

Vi anser att kommunen även i fortsättningen bör pröva nya åtgärderna i form av investeringar i gatunätet m.m., där kommunen ska vara huvudman för den allmänna platsen, genom planläggning. Därigenom bör det inte heller uppstå några risker i förhållande till den kommunala likställighetsprincipen.

I linje med detta bedömer vi att det inte heller finns något behov av att ändra bestämmelserna när det gäller kommunens möjligheter att ålägga en fastighetsinnehavare att svara för renhållningen m.m. i fråga om gångbanor utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken (3 § LGS).

När det gäller behovet av ändringar i bestämmelserna om skyltning i LGS gör vi ingen annan bedömning än den som gjordes i promemorian. Följaktligen behöver bestämmelserna i LGS inte ändras i detta avseende.

Sammanfattningsvis bedömer vi att LGS inte behöver ändras till följd av förslagen att ändra räckvidden av kravet på detaljplan i PBL.

5.6.4 Väglagen

Bedömning: Väghållarens ansvar för renhållning av vägområden samt av mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplatser eller rastplatser som är väganordning avseende motorvägar och motortrafikleder inom områden med detaljplan, behöver inte utvidgas.

Bakgrund och gällande bestämmelser

I väglagen (1971:948) finns bestämmelser om allmänna vägar. Mark för allmän väg upplåts med vägrätt, som uppstår när mark tas i anspråk med stöd av en fastställd arbetsplan. Vägrätten innebär i princip att väghållaren övertar ägarens rätt att bestämma över markens användning.

Staten har ansvaret för allmänna vägar om inte regeringen beslutar att kommunen ska vara väghållare inom ett visst område. Även om kommunen är väghållare för ett område kan staten vara väghållare för större vägar genom området. I en detaljplan avgörs om huvudmanna-

skapet för en väg som enligt detaljplanen utgör allmän plats ska vara kommunalt eller enskilt. Även om kommunen är huvudman för vägen enligt detaljplanen kan staten vara väghållare. Huvudmannen behöver således inte vara densamme som väghållaren. Är staten väghållare inom ett område med detaljplan, där kommunen är huvudman för allmänna platser, ska kommunen tillhandahålla den mark eller det utrymme som behövs för väg inom området (7 § väglagen).

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får emellertid mindre avvikelser göras (14 §).

Den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan (14 a §). Arbetet med vägplanen kan i vissa fall förenklas om det finns en detaljplan. Exempelvis behöver inte samråd ske, om vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan (15 b §). På motsvarande sätt behövs i vissa fall ingen miljökonsekvensbeskrivning för vägplanen (16 c §).

Väg ska hållas i ett tillfredsställande skick och vägområdet ska hållas i ett sådant skick att olägenheter förebyggs eller avhjälpas och så att skäligena trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som utgör väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom områden med detaljplan gäller denna bestämmelse endast områden för motorväg eller motortrafikled (26 §). Denna bestämmelse bör ses mot bakgrund av bestämmelserna i LGS, som anger att kommunen normalt ansvarar för att hålla gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt PBL, och för vilka kommunen är huvudman, genom gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller dock inte i de fall som åtgärderna ska utföras av staten som väghållare.

Vanligtvis uppkommer vägrätt genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme för en väg i anspråk med stöd av en fastställd vägplan (31 §). När det gäller allmän plats i en detaljplan, där kommunen är huvudman, tillämpas inte denna bestämmelse sedan marken har tagits i anspråk av kommunen för avsett ändamål (33 §).

En enskild körväg får inte anslutas till en allmän väg utan väghållningsmyndighetens tillstånd (39 §). Om det är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten, kan väghållningsmyndigheten förordna att en enskild vägs anslutning ska spärras av eller ändras (40 §). Detta gäller inte i fråga om enskilda vägar som är redovisade i detaljplan eller förutsatta i områdesbestämmelser (42 §).

Intill ett vägområde får inte byggnader m.m. uppföras, ljusanordningar sättas upp eller andra åtgärder vidtas som kan påverka vägen utan länsstyrelsens tillstånd. Detta gäller inte inom områden med detaljplan och inte heller sådana åtgärder som kräver bygglov (45 §).

Inom ett avstånd av 50 meter från ett vägområde får inte skyltar och liknande finnas uppsatta utan länsstyrelsens tillstånd. Detta gäller inte inom områden med detaljplan (46 §). Inom ett avstånd av 12 meter från ett vägområde får inte byggnader uppföras eller andra anläggningar utföras eller andra åtgärder vidtas som kan inverka menligt på trafiksäkerheten utan länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsen kan utöka avståndet till högst 50 meter. Inte heller vid korsningar i samma plan mellan allmänna vägar, allmän väg och järnvägsspår m.m. får sådana åtgärder vidtas inom 75 meter från korsningen. Bestämmelserna om krav på tillstånd gäller inte inom områden med detaljplan och inte heller i fråga om åtgärder för vilka bygglov krävs (47 §).

Vidare finns bestämmelser om att länsstyrelsen får besluta om att vissa befintliga byggnader, andra anläggningar och anordningar som är belägna intill vägar ska tas bort på grund av ändrade förhållanden eller om dessa av annan anledning har kommit att medföra sådana olägenheter att begäran om tillstånd enligt 45–47 §§ skulle ha avslagits (52 §). Inte heller dessa bestämmelser gäller inom områden med detaljplan.

Överväganden i departementspromemorian

Renhållningsansvaret bör även omfatta platser som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov⁹

Väghållaren, dvs. i vanliga fall staten, är skyldig att genom renhållning hålla vägområdet i ett sådant skick att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälpas och så att skäligena trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Med vägområde avses inte bara vägbanan utan även andra områden som hör till vägen, t.ex. vägrenar, slänter, banketter, diken samt sådana parkerings- och rastplatser som anlagts eller övertagits av väghållaren. Väghållaren har dessutom ett ansvar för renhållningen till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som är väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Denna bestämmelse tillkom med anledning av att nedskräpningen kan vara besvärande inte bara på parkerings- och rastplatser vid allmän väg utan också på mark som ligger intill sådana platser (prop. 1970:157 s. 82 f.).

Inom områden med detaljplan är det normalt kommunen som ansvarar för att hålla rent på gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan enligt PBL, åtminstone i de fall som detaljplanen anger att kommunen är huvudman för sådana allmänna platser (26 § väglagen jämförd med 2 § LGS). Väghållaren är emellertid ansvarig för renhållningen på motorvägar och motortrafikleder. Detta motiveras i förarbetena av att det finns starka praktiska skäl för en sådan ordning eftersom det vore olämpligt om arbetet med vägunderhåll och renhållning av statliga motorvägar och motortrafikleder skulle utföras av dels den statliga väghållarens och dels den kommunala organisationen, något som med tanke på trafikledernas art skulle vara olämpligt från trafiksäkerhetssynpunkt (a. prop. s. 83).

Till följd av förslaget att begränsa detaljplanekravet förordas att LGS bör ändras så att kommunens ansvar för gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder på allmänna platser där kommunen är huvudman, även ska omfatta sådana områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose allmänna behov inom samlad bebyg-

⁹ Promemorian innehöll även överväganden kring flera andra bestämmelser i väglagen som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, men som inte innehöll några förslag till lagändringar (Ds 2014:31 s. 122–124). Eftersom varken vi eller remissinstanserna gör någon annan bedömning av ändringsbehovet än den som gjorde i promemorian redovisas inte dessa överväganden här.

gelse som inte ingår i detaljplan. Ändringen innebär att kommunen får ansvaret för renhållningen m.m. inom sådana områden som kommunen iordningsställer inom samlad bebyggelse för att tillgodose gemensamma behov, t.ex. ett torg eller en park, även om kommunen väljer att inte upprätta en detaljplan för det avsedda området. Ändringen i LGS medför att motsvarande ändring bör göras i väglagen. Liksom i dag bör väghållaren emellertid ha ansvar för renhållningen av motorvägar och motortrafikleder med tillhörande parkerings- och rastplatser, oavsett var dessa är belägna.

Om någon ändring inte görs i väglagen skulle detta innebära att väghållaren, dvs. vanligtvis staten, skulle få ansvaret för att tillgodose behovet av renhållning m.m., i de fall som det nu är fråga om, inom sådant vägområde som hör till allmän väg som inte utgör motorväg eller motortrafikled. Med andra ord skulle ansvaret för sådana allmänna vägar – respektive sådana närliggande områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose allmänna behov – förskjutas från kommunen till väghållaren. En sådan ordning vore minde lämplig.

Remissynpunkter på förslaget i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget i promemorian i de delar som rörde väglagen tillstyrkte förslaget eller hade inte någon erinran mot det.

Våra överväganden

Den ändring i väglagen som föreslogs i promemorian var en konsekvens av förslaget om ändring i LGS. Eftersom vi – till skillnad från förslaget i promemorian – inte föreslår någon ändring i LGS, finns det inte längre något skäl för att föreslå en ändring i väglagen. Se vidare avsnitt 5.6.3.

5.6.5 Lagen om ägofred

Bedömning: Undantaget i lagen om ägofred, som innebär att stängselskyldigheten inte gäller inom områden med detaljplan, behöver inte ändras.

Bakgrund och gällande bestämmelser

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

Med ägofred avses hur den enskilde jordägarens mark skyddas mot intrång av främmande betesdjur. Enligt lagen gäller att var och en som äger eller till underhåll eller nyttjande mottagit hemdjur (vilket i detta sammanhang huvudsakligen avser hästar och nötkreatur), är skyldig att medelst hägnad eller vallning eller på annat sätt hålla sådan vård om dem, att de ej olovligen inkomma å annans ägor (1 §). Nyttjas fastighets ägor till bete för hemdjur och finnas djuren tjänligast genom stängsel kunna hållas från angränsande ägor å annan fastighet, ska på yrkande från endera sidan stängsel hållas mellan ägora (stängselskyldighet). Stängselskyldigheten gäller inte i områden med detaljplan (9 §).

Stängselskyldigheten enligt ägofredslagen innebär i huvudsak följande. Om en fastighets ägor utnyttjas till bete för hemdjur ska stängsel sättas upp mot angränsande ägor på annan fastighet om detta är den bästa lösningen för att hindra djuren från att ta sig in på grannfastigheten. Någon skyldighet att sätta upp stängsel finns dock inte om fastigheterna är åtskilda av en väg som inte får stängas av genom grindar. En fastighetsägare har heller ingen skyldighet att hålla stängsel utmed järnväg. Rätt att påkalla att stängselskyldigheten fullgörs tillkommer envar av grannarna. Kostnaden för stängslets uppförande och underhåll fördelas olika beroende på om båda eller endast en av två grannar nyttjar sin fastighet till bete för hemdjur. Skyldigheten att uppföra och underhålla ett stängsel ska avse en för fastigheten bestämd sträcka på marken. Enligt huvudregeln ska ett stängsel sättas upp i ägo gränsen. Avvikelse från denna regel får ske om ägo gränsen går i dike, vattendrag eller väg samt då gränsen går över berg eller då terrängförhållandena i gränsen på annat sätt skulle innebära synnerliga svårigheter eller oskäligen kostnader för stängseluppsättningen. Stängslet ska vara så beskaffat att det fredar mot hästar och nötkreatur. Regeringen kan föreskriva för ett län eller för en del av länet att stängsel även ska freda mot andra slag av hemdjur än hästar och nötkreatur. När stängselskyldighet påkallas är det fastighetsägaren som svarar för att stängslet uppförs och underhålls. Om fastigheten är utarrenderad är det dock arrendatorn som svarar för underhållet.

Ägofredslagen är dispositiv. Det innebär att fastighetsägare och nyttjanderättshavare kan träffa avtal i frågor som rör stängselskyldighet och därvid ge avtalet ett annat innehåll än lagens bestämmelser. Ett sådant avtal gäller emellertid inte mot en ny ägare eller innehavare av fastigheten. I ägofredslagen anvisas en speciell form av avtal om stängselskyldighet som kallas förening. En sådan förening gäller efter registrering även mot en ny ägare eller innehavare av en fastighet.

Om en uppkommen stängselfråga inte kan lösas genom avtal kan enligt ägofredslagen en fastighetsägare eller, när det gäller underhållsfrågor, en arrendator begära att stängselfrågan avgörs vid en syneförrättning. Länsstyrelsen utser i så fall en förrättningsman.

Vid ägofredslagens tillkomst anfördes som motiv för den allmänna bestämmelsen om stängselskyldighet att den var nödvändig som ett komplement till den s.k. vårdnadsplikt som följer av 1 §. Enligt departementschefen innefattar stängselskyldigheten ett säkrare skydd för ägofreden än vårdnadsplikten och medför, om båda granarna deltar i stängselbesväret, en lättnad i fullgörandet av vårdnadsplikten. Stängselskyldigheten borde emellertid bara gälla om ägofredsintresset inte lämpligen kan tillgodoses genom vårdnadsplikten. Stängselplikten skulle gälla bara om stängsel verkligen behövs för att upprätthålla ägofreden.

Sedan ägofredslagen infördes har betydande förändringar skett inom jord- och skogsbruket. Bland annat förekommer fåboddrift och skogsbete i dag i väsentligt mindre omfattning än vad som var fallet när lagen tillkom på 1930-talet.

Överväganden i departementspromemorian

Syneförrättningar för att avgöra bl.a. stängselfrågor har förekommit i mycket liten utsträckning. Överenskommelser genom det i ägofredslagen anvisade institutet förening har förekommit i endast ett fåtal fall. I betänkandet Översyn av ägofredslagstiftningen (Ds Jo 1984:15) redovisas att en praxis har utvecklats som innebär att om endast en av två fastighetsägare använder sin mark för bete, så står denne nästan alltid för kostnaden för uppsättande och underhåll av stängsel. Om det däremot finns betesdjur utsläppta på båda fastigheterna, sker naturligen en hälftindelning av kostnaderna. Denna praxis tyder på att djurägarna i allmänhet anser det som en självklarhet att den som släp-

per ut betesdjur på sina marker också ska uppföra och underhålla stängsel till skydd för mark på angränsande fastigheter.

Det kan även i detta sammanhang antas att djurägarens eget intresse av att skydda och hålla kontroll över sina djur spelar en stor roll. Djuren representerar oftast betydande ekonomiska värden varför djurägaren har ett intresse av att djuren inte bryter sig ut med risk för att de skadas eller försvinner. Djurägaren kan därför förväntas att på egen bekostnad sätta upp de stängsel som behövs även om ingen lagstadgad skyldighet föreligger. Av betydelse är även den skadeståndsskyldighet som kan följa av att djuren orsakar skada på annans mark eller övriga egendom.

Dessa omständigheter bidrar till att bestämmelserna om stängsel-skyldighet i lagen om ägofred inte torde tillämpas särskilt ofta i dag.

Ägofredskommittén föreslog flera ändringar i lagen, bl.a. att undantaget från stängselskyldighet inom detaljplan borde tas bort (jfr Ds Jo 1984:15, s. 49). Kommittén motiverade förslaget med att den administrativa indelningen mellan stad och landsbygd – som ursprungligen låg till grund för undantaget för stängselskyldighet – inte längre används och att risken för att hemdjur ska orsaka skada på mark inom tätbebyggt område inte är mindre än på ”landsbygden”. Kommitténs förslag ledde emellertid aldrig till ändrad lagstiftning.

I departementspromemorian Upphävande av ägofredslagen m.m. (Ds 2002:33) ansågs att det kunde ifrågasättas om det numera finns något behov av särskilda bestämmelser om stängselskyldighet, bl.a. med de utgångspunkter som redovisats ovan. I promemorian föreslogs att lagen helt skulle upphöra att gälla. Inte heller förslagen i den departementspromemorian har emellertid lett till ändrad lagstiftning.

Att helt ta bort kravet på stängselskyldighet bör endast göras i samband med en större översyn av ägofredslagen. En sådan översyn är inte möjlig att göra inom ramen för denna promemoria. Det som nu har redovisats ger emellertid stöd för tanken att det ändrade kravet på detaljplan i PBL inte kommer att föranleda några problem i praktiken i förhållande till bestämmelserna i ägofredslagen. Följaktligen finns inget behov av att göra några följändringar i denna lag.

Remissynpunkter på bedömningen i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över bedömningen i promemorian i de delar som rörde lagen om ägofred tillstyrkte bedömningen eller hade inte någon erinran mot det.

Våra överväganden

Vi delar den bedömning om lagen om ägofred som gjordes i promemorian, dvs. att det inte finns något behov av att göra följdändringar i denna lag.

5.6.6 Minerallagen

Bedömning: Kravet att undersökningsarbete inte får ske utan medgivande från bergmästaren inom område med en detaljplan behöver inte ändras.

Bakgrund och gällande bestämmelser

I minerallagen (1991:45) finns bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Minerallagens huvudsakliga syfte är att reglera förhållandet mellan prospektörer och gruvinnehavare, å ena sidan, samt markägaren och innehavare av särskilda rättigheter till marken, å den andra sidan.

I minerallagen finns bestämmelser om undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen, s.k. koncessionsmaterial, på egen eller annans mark. Undersökning får som huvudregel endast utföras av den som har undersökningstillstånd (1 kap. 4 §) och den som har undersökningstillstånd får inom det medgivna tillståndsområdet bedriva undersökningsarbete enligt de bestämmelser som följer av minerallagen (3 kap. 1 §). Ett undersökningstillstånd innebär med andra ord att prospektören får rätt att disponera annans mark för att utföra undersökningsarbete.

Undersökningsarbete får inte äga rum inom nationalpark eller område som ska avsättas till nationalpark eller i strid med föreskrifter som har meddelats för natur- eller kulturresevat. Undersöknings-

arbete får inte heller, utan medgivande av länsstyrelsen, äga rum inom kyrkogård eller annan begravningsplats, inom s.k. obrutna fjäll av riksintresse enligt 4 kap. 5 § miljöbalken eller inom tvåhundra meter från skyddsobjekt enligt skyddslagen (2010:305) och sådant område utanför detta som regeringen bestämmer (3 kap. 6 §).

Undersökningsarbete får i vissa fall inte äga rum utan medgivande av bergmästaren (3 kap. 7 § första stycket). Detta krav gäller inom

- område inom trettio meter från allmän väg eller sådan vägsträckning enligt fastställd vägplan, eller från järnväg, flygplats eller kanal som är upplåten för allmän trafik,
- område inom tvåhundra meter från bostadsbyggnad,
- område inom tvåhundra meter från kyrka, annan samlingslokal, undervisningsanstalt, hotell eller pensionat eller område inom tvåhundra meter från vårdanstalt, elevhem eller liknande inrättning, om den är avsedd för mer än femtio personer,
- område inom tvåhundra meter från elektrisk kraftstation eller industriell anläggning, eller
- område med detaljplan eller områdesbestämmelser enligt PBL.

Kraven i 3 kap. 7 § första stycket 1–4 utgör emellertid inget hinder om den som berörs av arbetet medger detta.

Bergmästaren är chef för Bergsstaten, som är en organisatorisk enhet inom myndigheten Sveriges geologiska undersökning. Bergsstaten har till uppgift att handlägga ärenden som rör prospektering och utvinning av mineral. Bergmästaren anställs av regeringen.

Om prospektören hittar en fyndighet av koncessionsmaterial kan han få bearbetningskoncession, vilket innebär inte bara rätt att disponera marken utan också att bearbeta och tillgodogöra sig själva fyndigheten. Bearbetning av koncessionsmaterial, dvs. utvinning och tillgodogörande, får i huvudsak endast ske av den som har bearbetningskoncession (1 kap. 4 §).

Utgångspunkten är att koncession ska meddelas, om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har blivit påträffad och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen. I ärenden om beviljande av koncession ska 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas, dvs. de grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vattenområden och de sär-

skilda bestämmelserna för hushållning med mark och vatten för vissa utpekade områden i landet, bl.a. områden och anläggningar av riksintresse. En bearbetningskoncession får inte strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får mindre avvikelser göras (4 kap. 2 §). Ärenden om bearbetningskoncession prövas som regel av bergmästaren. I vissa fall ska ärendet hänskjutas till regeringens prövning, om bergmästaren bedömer frågan om koncession vara särskilt betydelsefull ur allmän synpunkt eller bergmästaren vid tillämpningen av 3 eller 4 kap. miljöbalken finner skäl att frångå vad länsstyrelsen har föreslagit.

Innan koncessionshavaren påbörjar bearbetningen ska det hållas en särskild markanvisningsförrättning. Vid denna bestäms det i detalj vilka dispositioner koncessionshavaren får vidta inom koncessionsområdet och ibland också utanför området. Då bestäms bl.a. belägenheten och omfattningen av gruvan samt mark för vägar, byggnader och andra anläggningar, som föranleds av gruvdriften (9 kap. 1 §). Vid förrättningen bestäms också den ersättning som markägaren erhåller för det intrång som gruvdriften innebär. En anvisning får inte avse mark eller annat utrymme inom sådant område som avses i 3 kap. 6 och 7 §§, dvs. särskilt skyddade naturområden m.m. och inom visst avstånd från bostäder, kyrkor och industrianläggningar m.m. eller inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Om en prospektör får bearbetningskoncession innebär det sålunda bara en rätt gentemot markägaren att efter markanvisningsförrättningen bedriva bearbetning på dennes mark. Genom koncessionen har också samhället gjort den intresseavvägningen att marken får användas för utvinning av mineralfyndigheten i förhållande till övriga intressen som skyddas av 3 och 4 kap. miljöbalken. I övrigt måste koncessionshavaren iakta bestämmelser i annan lagstiftning som kan beröra gruvverksamheten. De tillstånd som kan behövas får då utverkas enligt aktuell lagstiftning.

Överväganden i departementspromemorian

Som redan nämnts får undersökningsarbete inte ske inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser utan medgivande från bergmästaren. Denna del av bestämmelsen tillkom på förslag från Gruvrättsutredningen som bl.a. framförde att inom detaljplanelagda områ-

den kan betydande investeringar i vatten- och avloppsanläggningar m.m. ha gjorts samt att det i allmänhet är rimligt att gruvrättigheter inte bör kunna grundläggas inom område med så intensiv markanvändning som ett detaljplaneområde utan prövning från planmyndigheternas sida (prop. 1974:32 s. 111 och SOU 1969:10, s. 160).

Om kravet på detaljplan ändras i PBL kan det tänkas bli vanligare att delar av samlad bebyggelse inte längre kommer att omfattas av detaljplan. Till följd av de övriga kriterierna i 3 kap. 7 § första stycket 1–4 medför den omständigheten att området kanske inte längre kommer att omfattas av en detaljplan inte per automatik att området i fråga kan bli föremål för undersökningsarbete eller koncession. De övriga kriterierna utgör nämligen hinder mot markanvisning, t.ex. genom att området ligger inom tvåhundra meter från en bostadsbyggnad (9 kap. 2 § andra stycket).

Det kan naturligtvis tänkas att kommunen eller en byggherre avser att möjliggöra en viss bebyggelse utan detaljplan, samtidigt som någon ansöker om undersökningstillstånd. Om området sedan tidigare är obebyggt och det inte heller finns något annat hinder mot undersökningstillstånd (jfr 3 kap. 6 och 7 §§) kan således markanvisning ges på ett sätt som kommer i konflikt med den tänkta bebyggelseutvecklingen. Om kommunen inte använder sig av möjligheten att med bindande verkan reglera hur mark och vatten ska användas utgör bestämmelserna i 3 kap. 7 § respektive 9 kap. 2 § således inget hinder för att anvisa mark på ett sådant sätt som kanske inte är förenligt med den bebyggelseutveckling som kommunen har avsett.

Eftersom kommunen enligt förslaget till ändrat detaljplanekrav ska kunna upprätta detaljplaner i samma utsträckning som i dag kan kommunen själv bestämma i vilka fall som det är lämpligt att upprätta en detaljplan, t.ex. om det finns skäl att förhindra bearbetning av koncessionsmaterial.

Mot denna bakgrund saknas det skäl att tro att det ändrade kravet på detaljplan kommer att leda till några reella skillnader mot gällande rätt. Minerallagen behöver således inte ändras.

Remissynpunkter på bedömningen i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över bedömningen i promemorian i de delar som rörde minerallagen tillstyrkte bedömningen eller hade inte någon erinran mot det.

Statens geologiska undersökning har i sak inga synpunkter på promemorians bedömning att minerallagen inte behöver följdändras. Däremot har begreppen koncessionsmineral och koncessionsmaterial förväxlats. Dagens lagstiftning innehåller endast begreppet koncessionsmineral.

Våra överväganden

Vi delar den bedömning om minerallagen som gjordes i promemorian dvs. att det inte finns något behov av att göra följdändringar i denna lag.

5.6.7 Jordabalken

Bedömning: Att detaljplanekravet begränsas i plan- och bygglagen medför inget ändringsbehov i fråga om bestämmelserna om giltighetstiden för nyttjanderätter inom områden med detaljplan eller i fråga om att en förlängning av ett jordbruks- eller bostadsarrende i vissa fall kan hindras inom områden som omfattas av detaljplan. Inte heller föranleder det ändrade detaljplanekravet något ändringsbehov när det gäller bestämmelsen att relaxation kan ske i vissa fall, trots att berörda fastighetsägare och rättighetshavare inte har medgett relaxationen, när det gäller vissa fastigheter som ska utgöra allmän plats enligt en detaljplan.

Bakgrund och gällande bestämmelser

I jordabalken finns bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna i PBL.

I jordabalken finns bestämmelser om nyttjanderätt. En sådan rätt innebär att fastighetsägaren genom avtal upplåter fastigheten eller del av denna till någon annan, låt vara att någon strikt definition av ter-

men knappast står till buds. Exempel på nyttjanderätter är hyra, arrende och tomträtt, men även att ge någon annan rätt att använda mark som upplagsplats, väg eller för att uppföra en byggnad eller att använda ett hus på fastigheten som bostad eller magasin innebär en nyttjanderätt. Även en medgiven rätt till stenbrytning, skogsavverkning, torv- eller grustäkt omfattas av termen. Jordabalkens bestämmelser om nyttjanderätt omfattar emellertid inte gravrätt, vägrätt eller bostadsrätt (7 kap. 4 §).

Enligt jordabalken är ett avtal om upplåtelse av annan nyttjanderätt än tomträtt inte bindande längre än femtio år från det avtalet slöts. Upplåtelse av fast egendom inom detaljplan och upplåtelse av jordbruksarrende är dock inte bindande längre än tjugofem år (7 kap. 5 §). Flera undantag finns, bl.a. i fråga om nyttjanderätter som avser skogsavverkning, upplåtelser som sker på livstid eller nyttjanderätter som upplåts av staten. Bestämmelsen inverkar inte heller på nyttjanderättshavares rätt till förlängning av avtal på grund av lag, vilket gäller jordbruks- och bostadsarrende, bostadshyra samt fiskearrende. Även om maximitiden har uppnåtts har nyttjanderättshavaren således fortfarande möjlighet att utnyttja sin rätt till förlängning, där sådan föreligger. Vidare gäller att om arrende eller hyra har upplåtits på längre tid än den föreskrivna längsta tiden, ska uppsägning ske, om fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren vill frånträda avtalet sedan tiden gått ut.

Bestämmelserna om maximitid är bindande och kan alltså inte frångås genom avtal (jfr prop. 1970:20 del B, s. 363 ff.). Ingenting hindrar att avtal träffas om längre tid, men bestämmelsen innebär att vardera parten har rätt att frånträda avtalet när tidsgränsen överskrids.

Begränsningen att ett avtal om upplåtelse av nyttjanderätt i vissa fall inte är bindande längre än 50 år härstammar i huvudsak från år 1800, även om bestämmelser om nyttjanderätterna som sådana har funnits alltsedan landskapslagarnas tid. Motivet att införa tidsbegränsningsregler var i första hand att äganderätten till jorden inte skulle förlora sitt faktiska innehåll till följd av att någon annan än ägaren skulle inneha rådigheten under lång tid, snarare än omsorgen om den som innehar nyttjanderätten (Kommentar till 7 kap. jordabalken, Westerlind, Stockholm 1984). Särskilt under perioder av starkare ekonomisk utveckling inträder ibland behovet att för en rationell användning av en fastighet vidta förändringar när det gäller användningssättet, och det är därför av högsta vikt, inte enbart för

ägaren utan också i utvecklingens intresse, att ägaren inte hindras att vidta de åtgärder som omständigheterna kräver genom att denne för lång tid lämnar från sig dispositionsrätten över fastigheten (jfr Lagberedningens förslag till jordabalk I, 1905, s. 69).

Bestämmelsen att en upplåtelse av fast egendom inom detaljpanelagt område inte är bindande under längre tid än 25 år infördes genom lagen (1907:36) om nyttjanderätt till fast egendom (1 §). Denna bestämmelse byggde i sin tur på en förordning från 1857 som bl.a. angav att upplåtelse av nyttjanderätt till ”hus och gård” i stad eller till del därav, eller till jord som hörde till tomt, inte skulle få avse längre tid än tio år. Vid beredningen av 1907 års lag ansågs emellertid denna tid vara alltför kort och att det både för hyresgästens del, som ”mången gång kunde önska att å fastigheten nedlägga kostnader dels för bekvämlighet i sin hushållning och dels för näring”, liksom för husägarens del, som det ”vore af vikt att för en längre tid vara försäkrad om viss hyra och ej blottställas för tätare ombyten af hyresgäster” vore önskvärt med en längre tid (NJA II 1908, nr 5, s. 5). Med hyresgäst avses i detta sammanhang i första hand upplåtelser för ”industriella eller merkantila ändamål”.

Bestämmelserna om tidsbestämda nyttjanderätter bygger således på tanken att en nyttjanderätt inte ska hindra fastighetsägaren för evig tid om denne behöver vidta förändringar i fråga om fastighetens användning. I fråga om tätorterna, dvs. i detaljpanelagda områden, kan dock förändringar behöva göras oftare än vad som är fallet på landsbygden. Ursprungligen avsåg begränsningen endast område som omfattades av stadsplan, dvs. sådana planer där kommunen ska vara huvudman för de allmänna platserna. I samband med införandet av den äldre plan- och bygglagen (1987:10) utvidgades denna begränsning till att omfatta alla detaljplaner, med hänvisning till att tidsbegränsningen har lika stort berättigande inom alla områden som omfattas av detaljplan (prop. 1985/86:90 s. 173).

I jordabalken finns särskilda bestämmelser om arrende, som är en form av nyttjanderätt, t.ex. till ett markområde för jordbruksändamål eller avseende rätten att anlägga ett fritidshus på ofri grund, mot ersättning. Reglerna är i stora delar tvingande till förmån för arrendatorn. Ett avtal om jordbruksarrende träffas för viss tid, men när arrendetiden löper ut har arrendatorn en vidsträckt rätt till förlängning. Även om jordägaren har sagt upp ett jordbruksarrende har arrendatorn rätt till förlängning av detta utom i vissa särskilt angivna

fall. Detta gäller bl.a. om jordägaren gör sannolikt att arrendestället ska användas i enlighet med en detaljplan (9 kap. 8 § första stycket 5).

Motsvarande bestämmelse finns även i fråga om bostadsarrende, dvs. när jord upplåtes på arrende för annat ändamål än jordbruk samt arrendatorn enligt arrendeupplåtelsen har rätt att på arrende-stället uppföra eller bibehålla bostadshus och det inte är uppenbart att upplåtelsens huvudsakliga syfte är att tillgodose något annat ändamål än att ge möjlighet till bostad åt arrendatorn och dennes närstående. Det har bl.a. varit vanligt att genom bostadsarrende skapa förutsättningar för fritidsbebyggelse på ofri grund. Även i dessa fall har arrendatorn rätt till förlängning av arrendeavtalet om jordägaren har sagt upp detta, utom i vissa angivna fall. Någon sådan rätt finns bl.a. inte när en byggnad har uppförts på arrendestället utan bygglov, när sådant krävs, eller i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser eller därmed jämförligt beslut av myndighet angående markens bebyggande eller användning. Rätten finns inte heller när en byggnad på arrendestället inte står i överensstämmelse med en detaljplan eller områdesbestämmelser och jordägaren gör sannolikt att han ska använda arrendestället i enlighet med planen eller bestämmelserna (10 kap. 5 § första stycket 3 och 4).

Även bestämmelserna om relaxation i jordabalken har kopplingar till detaljplan. Vad som avses med relaxation utvecklas i det följande.

Ofta används en fastighet som säkerhet för t.ex. ett banklån, dvs. fastigheten utgör en pant för lånet. Detta åstadkoms genom att fastighetsägaren hos inskrivningsmyndigheten utverkar en eller flera inteckningar i fastigheten, motsvarande vissa penningsbelopp. Som bevis på en inteckning utfärdas ett pantbrev från inskrivningsmyndigheten. I dag är pantbrev vanligtvis digitala och inteckningen innebär att en anteckning görs i det s.k. pantbrevsregistret som sköts av Lantmäteriet.

En inteckning kan gälla en eller flera självständiga fastigheter. I det senare fallet kallas denna för gemensam inteckning. En gemensam inteckning får på ansökan av fastigheternas ägare – efter medgivande av pantbrevets innehavare – avlyftas från någon eller några av fastigheterna, s.k. relaxation. Genom relaxationen upphör således den gemensamma inteckningen att gälla i någon eller några fastigheter, men inte i alla. Kravet på medgivande från pantbrevets innehavare säkerställer att ingen, utan sitt medgivande, ska få sämre förmånsläge för sina rättigheter genom relaxationen.

Särskilda bestämmelser gäller i fråga om fastigheter som bildats genom avstyckning av område som förvärvats av kommun för att ingå i allmän plats inom detaljplan. I sådana fall får relaxation ske under vissa förutsättningar, på begäran av kommunen, utan hinder av bestämmelserna om att det krävs medgivande av fastighetsägare och rättighetshavare för att relaxation ska kunna ske. Förutsättningarna är att ”sannolika skäl föreligger för att områdets värde uppgår till högst 2 procent av den odelade fastighetens värde och relaxationen är väsentligen utan betydelse för fastighetsägarnas och rättighetshavarnas rätt”. Undantaget bygger på tanken att ett förenklat förfarande ska kunna tillämpas avseende relaxation som berör mark som ska utgöra allmän plats, i de fall omständigheterna är av sådant slag att kriterierna i bestämmelsen är uppfyllda, eftersom sådan relaxation ”i praktiken regelmässigt kan anses vara utan betydelse för sakägares rätt och att därför några påtagliga olägenheter med den [aktuella] särbehandlingen vid relaxation inte kan anses uppkomma” (prop. 1970:20 del B, s. 662).

Överväganden i departementspromemorian

Nyttjanderätternas giltighetstid bör inte ändras

Som redan har nämnts är nyttjanderätter generellt sett tidsbegränsade till 50 år, medan nyttjanderätter inom detaljplan endast gäller under 25 år. Ett ändrat krav på detaljplan medför således en risk för att nyttjanderätternas giltighetstid kommer att bli olika för upplåtelser där förutsättningarna i övrigt är lika, enbart på den grunden att den ena upplåtelsen avser ett område med detaljplan, medan den andra upplåtelsen inte gör det.

Det kan naturligtvis synas vara önskvärt att fall där bebyggelsemiljön i praktiken är lika behandlas på ett enhetligt sätt i jordabalken. Ett alternativ skulle därför kunna vara att komplettera bestämmelsen i 7 kap. 5 § jordabalken på sådant sätt att det nuvarande undantaget, som innebär att en upplåtelse av fast egendom inom detaljplan och upplåtelse av jordbruksarrende inte är bindande längre än 25 år, även ska tillämpas i fråga om motsvarande upplåtelser av fast egendom inom samlad bebyggelse.

Mot detta alternativ talar i viss mån behovet av förutsägbarhet. De nyttjanderätter som det nu är fråga om utgör många gånger avtal som

ingås av enskilda fastighetsägare, utan biträde av någon myndighet eller av juridiska ombud. De kan dessutom avse områden som ligger i gränslandet mellan sådan bebyggelse som är samlad och sådan som inte är det, vilket innebär att det i vissa fall kan finnas ett behov av att kunna avgöra den exakta gränsen för vad som utgör samlad bebyggelse. Därigenom kan det i vissa fall vara vanskligt att helt förlita sig på den avgränsning som föreslås framgå av översiktsplanen. Många gånger kommer nyttjanderättens längd inte heller att kunna eller behöva avgöras definitivt förrän det föreligger en tvist i frågan, dvs. vanligtvis efter 25 år. Den domstol som då ska pröva frågan kommer att behöva ta ställning till de förhållanden som rådde på platsen för 25 år sedan, trots att dessa förhållanden kan ha förändrats väsentligt sedan dess.

Olägenheterna med att enbart ha kvar detaljplanen som kriterium för en begränsning av nyttjanderätternas längd är å andra sidan små. Kommunens beslut att inte detaljplanelägga ett visst område får då konsekvensen att nyttjanderättsupplåtelser inom detta område kan ingås för längre tid än 25 år. I ställningstagandet till om en detaljplan bör upprättas eller ej ligger följaktligen även ett ställningstagande till i vilken utsträckning som marken bör kunna bindas upp under en längre tid för en viss användning genom nyttjanderättsavtal. Denna fråga skiljer sig inte på något avgörande sätt från det ställningstagande som kommunen gör i dag när den beslutar var i tätbebyggelsens utkanter som detaljplanen bör upphöra – utanför detta område accepterar kommunen helt enkelt längre upplåtelsetider för nyttjanderätter.

I detta sammanhang kan naturligtvis även ifrågasättas om den kortare giltighetstiden inom detaljplan är motiverad över huvud taget, givet de undantag som införts sedan det att regeln ursprungligen infördes. Det saknas dock skäl som talar emot att nyttjanderätternas längd i fråga om upplåtelse av fast egendom även i fortsättningen bör vara maximalt 25 år inom områden med detaljplan. Risken finns att längre upplåtelsetider onödigtvis försvårar förändringar i fråga om markanvändningen. Det finns således inte anledning att i detta sammanhang överväga någon ändring i nämnda avseende.

Vid en samlad bedömning får behovet av förutsägbarhet och enkelhet i regelverket för de enskilda avtalsparterna anses väga tyngre än behovet av enhetlighet. Någon ändring bör således inte göras i jordabalken i detta avseende.

Arrendebestämmelserna om detaljplan behöver inte ändras

Som tidigare har nämnts har arrendatorn en vidsträckt rätt till förlängning av jordbruks- och bostadsarrenden. Jordägaren kan emellertid i vissa fall hindra en förlängning, bl.a. i de fall som jordägaren gör sannolikt att arrendestället ska användas i enlighet med en detaljplan samt när arrendatorn har uppfört en byggnad i strid med en sådan plan. Motivet till att i sådana fall bryta arrendatorns rätt till förlängning är jordägarens anspråk på att få använda marken enligt planen tillsammans med det allmännas intresse av att samhällsplaneringen fullföljs. Någon intresseavvägning ska i sådant fall inte ske (prop. 1970:20 del B, s. 865).

Möjligheten att i vissa fall kunna bryta ett arrende på den grunden att marken ska användas i enlighet med en detaljplan förutsätter att en detaljplan upprättas och att den lämpliga markanvändningen läggs fast med bindande verkan i en sådan plan. Om kommunen väljer att inte upprätta en detaljplan för en tänkt samlad bebyggelse kommer de intresseavvägningar som sker inom ramen för planläggningen inte att komma till stånd. Således finns inte heller någon anledning att i sådant fall ge jordägaren rätt att bryta arrendet. Motsvarande gäller i fråga om den möjlighet som jordägaren har att bryta ett arrende på grund av användning i strid mot en detaljplan. Den omständigheten att kravet på detaljplan kan komma att bli mindre omfattande i framtiden föranleder således ingen justering av berörda bestämmelser i 9 och 10 kap. jordabalken.

Bestämmelserna om relaxation behöver inte ändras

Bestämmelsen att relaxation i vissa fall kan ske när det gäller mark som ska användas som allmän plats, även om berörda fastighetsägare och rättighetshavare inte har medgivit relaxationen, förutsätter att markanvändningen har lagts fast med bindande verkan i en detaljplan. I förarbetena uttrycks det som att ”det alldeles väsentliga skyddet för sakägare ligger i att marken ska användas för allmänt ändamål och alltså inte kan utnyttjas kommersiellt” (a. prop. del B, s. 663).

Finns det ingen detaljplan som reglerar hur marken får användas bör det inte heller finnas någon möjlighet att frångå huvudregeln att berörda rättighetshavare ska ges tillfälle att godkänna att en inteckning avlyfts från någon eller några av fastigheterna. Förslaget att be-

gränsa kravet på detaljplan föranleder således inte något behov av att justera bestämmelsen om relaxation.

Remissynpunkter på bedömningen i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över bedömningen i promemorian i de delar som rörde jordabalken tillstyrkte bedömningen eller hade inte någon erinran mot det.

Uppsala universitet, juridiska fakulteten, framhåller att genom att hänvisningen till ”inom detaljplan” som finns i jordabalkens 7 kap. 5 § inte föreslås ändras, vilket principiellt kommer att innebära att vissa områden som tidigare hade varit förknippade med en begränsning av tiden för nyttjanderättsupplåtelse till 25 år kommer att ha en dylik gräns på 50 år. Även om fakultetsnämnden har förståelse för de skäl, förutsebarhet och enkelhet, som anförs mot att ändra regeln i jordabalken vill nämnden uttala att den ändock hade förordat en ändring av regeln. Universitetet framhåller att reglerna i 7 kap. 5 § jordabalken förefaller vara otidsenliga och att det redan av detta skäl synes diskutabelt att ge 50-årsgränsen ett, om än sannolikt litet, utökat tillämpningsområde. Inte minst förefaller ett förmodat utökat tillämpningsutrymme för 50-årsgränsen i s.k. randzoner vara diskutabelt av det skälet att det snarare kan förmodas att det är i dessa områden som en ändrad markanvändning kan bli aktuell när samhället utvecklas och växer. Därmed förefaller dessa områden snarare vara mer betjänta av den kortare gränsen i jämförelse med andra måhända färdigexploaterade områden där 25-gränsen gäller. Under alla omständigheter förefaller regeln i 7 kap. 5 § i dess helhet rent allmänt sett historiskt präglad och synes böra i en framtid bli föremål för en utredning. I princip kan hävdas att den bygger på en situation där de tvångsvisa markåtkomstreglerna var få och inte minst kontroversiella. Dagens markåtkomstregler innebär att situationen är en annan och mycket talar för att 7 kap. 5 § och dess närmare utformning har spelat ut sin roll. Det nu senast sagda betyder dock att regeln oavsett dess närmare utformning inte i sig egentligen hindrar en önskad utveckling och att det därmed är av mindre betydelse att 50-årsgränsen får en principiellt ökad tillämpning i enlighet med förslaget.

Riksbyggen ifrågasätter varför enhetlighet inte eftersträvat avseende tidsbegränsningen av nyttjanderätter mellan de områden som

detaljplanerats och områden med samlad bebyggelse. Nyttjanderättens tidsbegränsning enligt promemorians förslag ter sig närmast slumpvis fastslagen, enligt Riksbyggen.

Våra överväganden

Ett av de skäl som angavs i promemorian för att inte ändra bestämmelserna om nyttjanderätter var behovet av förutsägbarhet. Bland annat kan nyttjanderätter ligga i gränslandet mellan sådan bebyggelse som är samlad och sådan som inte är det. Därigenom skulle det enligt promemorian kunna vara vanskligt att helt förlita sig på den redovisning av samlad bebyggelse som enligt förslaget skulle framgå av översiktsplanen.

Med de förslag som vi har presenterat i avsnitt i 5.5 bör dessa tolkningsproblem inte kunna uppstå. Svårigheten att bedöma vad som utgör samlad bebyggelse bör därmed inte längre utgöra ett relevant skäl, med den ordning som vi föreslår. Trots att risken för otydlighet nu bör vara eliminerad menar vi att det är lämpligt att den kortare tiden för nyttjanderätter, dvs. 25 år, enbart gäller inom detaljpanelagda områden. Anledningen är att detaljplanen får laga kraft vid en exakt tidpunkt som kan jämföras med den tidpunkt då nyttjanderätten tillkommer. Därigenom blir det tydligt om nyttjanderätten gäller i 25 eller 50 år. Att bestämma en exakt tidpunkt för när området övergår från att utgöra "landsbygd" till att i stället utgöra samlad bebyggelse kan vara väsentligt svårare, eftersom det kommer att vara beroende ut hur länsstyrelsernas föreskrifter om samlad bebyggelse såg ut vid en viss tidpunkt. Eftersom bestämmelserna om nyttjanderättens längd ofta tillämpas i samband med avtalsskrivning mellan enskilda fastighetsägare, utan biträde av någon myndighet eller juridiska ombud, är det angeläget att bestämmelsen i jordabalken är enkel att tillämpa.

När det gäller synpunkterna från Uppsala universitet och Riksbyggen har vi ingen möjlighet att göra en större översyn av bestämmelserna om nyttjanderätterna i jordabalken inom ramen för detta delbetänkande. Vi bedömer att de ändringar i detaljplanekravet som vi tidigare har föreslagit (avsnitt 4) inte föranleder några större ändringar av bestämmelserna om nyttjanderätternas längd. Däremot kan

det finnas andra skäl till att ändra bestämmelserna, men det får i så fall utredas i något annat sammanhang.

Sammantaget innebär detta att vi inte ser någon anledning att göra någon annan bedömning i fråga om nyttjanderätternas längd än den som gjordes i promemorian.

Vidare kan sammanfattningsvis sägas att vi delar den bedömning av behovet av ändringar i jordabalken i övrigt som gjordes i promemorian, dvs. att det inte finns något behov av att göra några följändringar i denna balk till följd av våra förslag om ett ändrat krav på detaljplan i PBL.

5.6.8 Lagen om allmänna vattentjänster

Bedömning: Definitionen av allmän platsmark i lagen om allmänna vattentjänster behöver inte ändras till följd av förslaget att begränsa kravet på detaljplan enligt plan- och bygglagen.

Bakgrund och gällande bestämmelser

I lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, finns bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna i PBL.

Bestämmelserna i LAV syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (1 §). Enligt LAV definieras allmän platsmark som sådan mark som i detaljplan enligt PBL redovisas som allmän plats eller, om marken inte omfattas av detaljplan, väg eller mark som funktionellt och i övrigt motsvarar sådan mark (2 §). Detta kan jämföras med PBL:s definition av allmän plats, som definieras som en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (jfr 1 kap. 4 § PBL).

En allmän va-anläggning får inte ordnas i strid med detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas, eller så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får mindre avvikelser göras (11 § LAV).

En fastighetsägare ska betala avgifter för en allmän va-anläggning, om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde m.m. Om fastigheten är obebyggd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, ska bedömningen av behovet göras som om fastigheten vore bebyggd i enlighet med planen. Detta gäller dock inte, om det finns särskilda skäl för en annan bedömning (24 §). Därutöver ska en fastighetsägare betala en avgift för en allmän va-anläggning, om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, och behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän platsmark (26 §).

Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls ska betala en avgift för en allmän va-anläggning, om den allmänna platsmarken finns inom va-anläggningens verksamhetsområde, och bortledande av vatten från den allmänna platsmarken behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (27 §).

Överväganden i departementspromemorian

Termen allmän platsmark behöver inte ändras

Plangenomförandeutredningen redovisade i sitt betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess att LAV borde ändras, bl.a. till följd av förslaget om s.k. områdesplaner och förslaget att detaljplaner i framtiden inte ska behöva upprättas i samma omfattning som enligt gällande rätt (SOU 2013:34 s. 438 f.). Utredningen menade bl.a. att skyldigheten att betala avgifter till VA-huvudmannen för den som behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän plats (jfr 27 §) inte bara borde gälla inom allmän platsmark. Enligt utredningen borde denna skyldighet utsträckas till att även gälla för sådana platser för gemensamma ändamål som inte utgör allmän plats enligt en detaljplan.

Som redan har redovisats har termen allmän platsmark en vidare innebörd i LAV än termen allmän plats i PBL (2 § LAV jämförd med 1 kap. 4 § PBL). Den omständigheten att ett område inte kommer att utgöra allmän plats enligt PBL förhindrar följaktligen inte att en fastighetsägare ska betala en avgift för den allmänna va-anläggningen, om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde och är bebyggd och behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från

allmän platsmark. Skäl saknas därför att ändra lagen på det sätt som utredningen förordat.

Bestämmelsen att en allmän va-anläggning inte får ordnas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser behöver inte ändras

Som redan har nämnts får en allmän va-anläggning inte ordnas i strid med detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas, eller så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får mindre avvikelser göras (11 §). Vid tillkomsten av bestämmelsen framhölls att denna i viss mån kunde anses vara överflödig, eftersom både de allmänna va-anläggningarna och bebyggelseplaneringen i stor omfattning är kommunala angelägenheter. Enligt förarbetena är emellertid bestämmelsens främsta uppgift att rikta uppmärksamheten på att även vatten- och avloppsverksamheten måste samordnas med bebyggelseplaneringen (prop. 1955:121, s. 77).

Om kravet på detaljplan ändras i PBL kan det, som har nämnts ovan, tänkas bli vanligare att delar av sammanhållen bebyggelse inte längre kommer att omfattas av detaljplan. Om kommunen inte använder sig av möjligheten att med bindande verkan reglera hur mark och vatten ska användas inom sådan bebyggelse utgör bestämmelserna i 11 § inget hinder för att bygga anläggningen på något annat sätt än vad som kommunen kanske har förutsatt inom ramen för bebyggelseplaneringen. Eftersom kommunen föreslås kunna upprätta detaljplaner i samma utsträckning som i dag kan emellertid kommunen själv bestämma i vilka fall som det är lämpligt att avstå från att upprätta en detaljplan. En allmän va-anläggning ska därtill ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser (10 §). Även om det inte finns någon detaljplan finns det således bestämmelser i LAV som syftar till att va-anläggningen utformas på ett sätt som är lämpligt i förhållande till andra angelägna intressen.

Mot denna bakgrund bedöms att det inte finns anledning att ändra på reglerna om hur en allmän va-anläggning får byggas på grund av den tänkta ändringen av detaljplanekravet.

*Det bör inte vara möjligt att ta ut avgifter
för obebyggda fastigheter som inte omfattas av detaljplan*

En fastighetsägare ska betala avgifter för en allmän va-anläggning, om fastigheten finns inom va-anläggningens verksamhetsområde och fastigheten behöver en vattentjänst med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön och detta behov inte kan tillgodoses bättre på annat sätt. Detta gäller även om fastigheten är obebyggd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse. I sådant fall ska bedömningen av om fastigheten behöver en vattentjänst, med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön m.m., göras som om fastigheten vore bebyggd i enlighet med planen. Detta gäller dock inte om det finns särskilda skäl för en annan bedömning (24 §). Om kommunen väljer att inte planlägga området kan ägaren till en obebyggd fastighet inte bli betalningsskyldig på den grunden att fastigheten är avsedd för bebyggelse enligt en detaljplan. Således kan va-huvudmannen inte heller få ersättning för sådana investeringar som kan ha gjorts för att tillgodose behovet av vatten och avlopp på fastigheten.

Bestämmelsen att även ägare till obebyggda fastigheter är skyldiga att betala för avgifter för en allmän va-anläggning infördes genom den dåvarande lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar. Bestämmelsen motiverades med att genomförandet av detaljplaner förutsätter att anordningar vidtas för att tillgodose gemensamma behov och att ett av de mest påtagliga gemensamma behoven för de fastigheter som ska bebyggas i regel avser särskilda anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Eftersom en detaljplan inte ska ges större omfattning än att planen kan förväntas bli genomförd inom nära förestående tid borde det därför kunna förutsättas att bebyggelse enligt en plan som regel kommer till stånd inom överskådlig tid. Således kunde det förutsättas att anordningar för att tillgodose gemensamma behov skulle kunna utföras och komma till användning inom en relativt nära framtid från det att planen hade fastställts. Den som utförde va-anläggningen borde då också kunna räkna med att få ersättning för nedlagda kostnader av ägarna till de fastigheter som enligt planen skulle kunna bebyggas i och med att anordningen var färdiga för att tas i bruk, oavsett om fastigheterna hade hunnit bebyggas eller inte. Enligt den utredning som föreslog bestämmelsen var det särskilt befogat att ägaren ålades att betalas va-

avgift om fastighetsägaren inte själv ville bebygga fastigheten utan i stället avvaktade med att sälja fastigheten till någon annan för att ägaren skulle kunna tillgodogöra sig markvärdesstegringen (prop. 1970:118 s. 37 f. och s. 101). Som redan har nämnts gäller emellertid inte denna regel om det finns särskilda skäl för en annan bedömning, t.ex. att fastigheten inte har kunnat bebyggas till följd av åtgärder från någon myndighet.

Bestämmelsen om avgiftsskyldighet för obebyggda fastigheter inom områden med detaljplan förutsätter att den lämpliga markanvändningen har lagts fast med bindande verkan så att det redan när avgiften ska beräknas är utrett vilka förutsättningar det finns för att bebygga fastigheten. Detta förutsätter med andra ord att det finns en detaljplan. Om kommunen väljer att inte upprätta någon detaljplan är det inte klarlagt i vilken omfattning som en viss fastighet kan bebyggas och således inte heller givet hur avgiften ska beräknas.

Mot denna bakgrund saknas det förutsättningar för att utvidga betalningsskyldigheten i fråga om obebyggda fastigheter så att denna skyldighet även skulle omfatta sådana delar av verksamhetsområdet som inte är planlagda.

Det finns inget behov av att ändra på bestämmelserna om avgiftsskyldighet i fråga om bortledande av vatten från allmän platsmark

En fastighetsägare, som äger en fastighet inom va-anläggningens verksamhetsområde, är inte bara skyldig att betala för behovet av vattenförsörjning och avlopp inom den egna fastighetens gränser. Enligt 26 § LAV finns en skyldighet för den som äger en fastighet, som är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, att betala en avgift även i de fall som fastigheten behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän platsmark, dvs. även sådan allmän platsmark som ligger utanför den egna fastigheten.

Även den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls ska betala en avgift till VA-huvudmannen för en allmän va-anläggning, förutsatt att den allmänna platsmarken finns inom va-anläggningens verksamhetsområde och att det finns ett behov av att vatten leds bort från marken med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (27 §).

Som redan har nämnts är definitionen av allmän platsmark enligt LAV inte strikt kopplad till att det finns en detaljplan. Den omständigheten att det kan bli färre detaljplaner i framtiden påverkar således inte förutsättningarna för att va-huvudmannen ska kunna ta ut avgifter för driften av den allmänna va-anläggningen. Följaktligen krävs inte heller i dessa avseenden några ändringar av LAV.

Remissynpunkter på bedömningen i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över bedömningen i promemorian i de delar som rörde LAV tillstyrkte bedömningen eller hade inte någon erinran mot det.

Våra överväganden

Vi delar den bedömning om LAV som gjordes i promemorian, dvs. att det inte finns något behov av att göra följdändringar i denna lag.

5.6.9 Plan- och bygglagen m.m.

Förslag: Kravet på att det krävs bygglov för en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, ska även gälla inom en tätbebyggelse.

Kravet på bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom ett område med detaljplan ska utvidgas till att gälla inom en tätbebyggelse.

Undantaget från kravet på bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader inom område med detaljplan, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär, ska utökas till att gälla även inom en tätbebyggelse. Undantaget ska dock inte gälla om kommunen i områdesbestämmelser beslutar att bygglov krävs.

Undantaget från kravet på bygglov, inom område med detaljplan, för att på andra byggnader än en- eller tvåbostadshus byta

färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär, ska utökas till att gälla även inom en tätbebyggelse. Undantaget ska dock inte gälla om kommunen i områdesbestämmelser beslutar att bygglov krävs.

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

Ändringar ska göras i 9 kap. 6, 7 och 8 §§ genom att införa termen samlad bebyggelse i stället för varianter av uttrycket ”sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen”.

Kravet på rivningslov för att riva en byggnad eller del av en byggnad ska utökas till att gälla även inom en tätbebyggelse. Detta ska emellertid inte gälla om kommunen i områdesbestämmelser beslutar att rivningslov inte krävs.

Kravet på marklov för schaktning eller fyllning som avsevärt ändrar höjdläge inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, ska utökas till att gälla även inom en tätbebyggelse. Detta ska emellertid inte gälla om kommunen i områdesbestämmelser beslutar att marklov inte krävs.

Byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet inom områden med detaljplan ska utvidgas till att gälla alla områden. Byggnadsnämnden ska emellertid inte få ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Bedömning: Inom en tätbebyggelse bör det krävas bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. En ändring bör göras i 6 kap. 6 § PBF genom att införa termen samlad bebyggelse i stället för uttrycket ”sammanhållen bebyggelse och anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen”.

Bakgrund och gällande bestämmelser

I PBL finns flera bestämmelser som hänger samman med kravet på detaljplan. Inom områden med detaljplan gäller i vissa avseenden högre krav på bygglov än vad som är fallet inom andra områden. Bland annat krävs inom detaljplan bygglov för annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (9 kap. 2 § andra stycket PBL).

I fråga om en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader krävs det emellertid inte något bygglov inom ett område med detaljplan för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Detta undantag gäller dock inte om kommunen i detaljplanen för en värdefull miljö har bestämt att åtgärden kräver bygglov (9 kap. 5 § PBL).

Inte heller i fråga om andra byggnader än en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan krävs det bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård. Detta undantag gäller dock inte om kommunen har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (9 kap. 6 a § PBL).

I fråga om en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan krävs det inte heller något bygglov för en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Detta undantag gäller dock inte om kommunen har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (9 kap. 5 a § PBL).

Inom områden med detaljplan krävs det bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar (6 kap. 3 § plan- och byggförordningen [2011:338], PBF). Utanför områden med detaljplan är bl.a. nybyggnad och tillbyggnad av en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring undantagna från kravet på bygglov (9 kap. 3 § PBL).

Inom områden med detaljplan krävs det rivningslov för att riva en byggnad eller del av en byggnad, om kommunen inte har bestämt något annat i planen. Utanför ett område med detaljplan krävs det rivningslov om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs. Det krävs dock inte rivningslov, om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov och kommunen i detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte har bestämt att det krävs rivningslov (9 kap. 10 § PBL).

Inom områden med detaljplan krävs det marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen. Om ett visst höjdläge för markytan är bestämt i detaljplanen, krävs det emellertid inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån (9 kap. 11 § PBL).

Utanför områden med detaljplan krävs det marklov för schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering om åtgärden ska genomföras i ett område som är avsett för bebyggelse eller i närheten av en befintlig eller planerad anläggning för totalförsvaret, statlig flygplats, annan flygplats för allmänt bruk, kärnreaktor, annan kärnenergianläggning eller annan anläggning som kräver ett skydds- eller säkerhetsområde och kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att det krävs sådant marklov i området (9 kap. 13 § PBL).

Vad kommunen får reglera med områdesbestämmelser anges i 4 kap. 42 § PBL.

Inom områden med detaljplan har byggnadsnämnden i vissa fall möjlighet att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet. Bland annat får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort ett byggnadsverk eller att vidta någon annan åtgärd om ett byggnadsverk innebär stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats (11 kap. 22 § PBL). Byggnadsnämnden får även förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad inom ett område med detaljplan att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten (11 kap. 23 § PBL). När denna bestämmelse infördes motiverades den av det ansvar som kommunen har för väghållningen (respektive förväntades få) för att kunna ingripa mot företeelser som medför olägenheter för trafiken i de fall som bestämmelserna i väglagen inte är tillämpliga (SOU 1979:66 s. 740). Byggnadsnämndens befogenheter i dessa avseenden kan således sägas höra samman med

de befogenheter som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har enligt väglagen (1971:948) när det gäller allmän väg. Bland annat gäller att väghållningsmyndigheten har befogenhet att förbjuda eller kräva ändring av enskilda körvägar till allmän väg m.m. om det är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten eller framkomligheten. Detta gäller även i fråga om utfarter från fastigheter och bryggor. Väghållningsmyndighetens beslut gäller emellertid inte fråga om sådana enskilda vägar som är redovisade i detaljplan eller förutsatta i områdesbestämmelser (42 § väglagen). Vidare har länsstyrelsen möjlighet att ingripa mot vissa anläggningar och anordningar utanför vägområdet som medför olägenheter från trafiksäkerhetssynpunkt i förhållande till den allmänna vägen. Föreläggande får dock meddelas endast under förutsättning att anläggningen eller anordningen på grund av ändrade förhållanden eller i annat fall medför sådan olägenhet att en begäran om tillstånd till anordningen skulle ha avslagits. I fråga om byggnader gäller bestämmelserna bara om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde (52 § väglagen).

Överväganden i departementspromemorian

Kraven på bygglov inom samlad bebyggelse bör jämföras med de krav som gäller inom område med detaljplan

Eftersom ett reducerat krav på detaljplan kan leda till att det ibland kan komma att finnas delar av tätorter m.m. som inte omfattas av detaljplan är det rimligt att kraven på bygglov i PBL justeras när det gäller vissa fasadändringar, skyltar och ljusanordningar samt ekonomibyggnader för jord- och skogsbruk eller annan liknande näring så att kraven även omfattar områden med samlad bebyggelse. Lämpligen bör även det undantag som gäller för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader utvidgas så att undantaget även gäller inom områden med samlad bebyggelse.

Motivet till en sådan ändring är att det huvudsakligen är fråga om en rent formell förändring – om detaljplanekravet inte förändras skulle åtgärderna ändå kräva bygglov eftersom områdena då skulle ha omfattats av en detaljplan. Alternativet, dvs. att inte göra någon ändring, skulle bl.a. kunna leda till att ekonomibyggnader skulle kunna etableras inom planlösa delar av landets tätorter utan förprövning från byggnadsnämndens sida, vilket skulle kunna leda till en mindre lämp-

lig bebyggelseutveckling. Motsvarande överväganden gäller naturligtvis även i fråga om fasadändringar samt skyltar och ljusanordningar som i dag kräver bygglov inom områden med detaljplan.

Den nu tänkta ändringen leder även till att vissa bybildningar m.m., som i dag inte omfattas av detaljplan, kommer att omfattas av krav på bygglov i dessa avseenden. Genom den täthet som regelmässigt finns inom sådana områden framstår emellertid den utökade lovplikten inte som omotiverad. Inom sådana områden är kraven på bygglov redan i dag mera omfattande än vad som är fallet på den egentliga landsbygden till följd av bestämmelserna i 9 kap. 6 och 7 §§ PBL. Således innebär utvidgningen av lovplikten i någon mån att regelverket blir mera överskådligt.

Byggnadsnämnden bör ha möjlighet att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utanför områden med detaljplan

Som har nämnts ovan har byggnadsnämnden i dag möjlighet att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet inom områden med detaljplan på ungefär samma sätt som väghållningsmyndigheten och länsstyrelsen kan ingripa i fråga om allmänna vägar. Utanför områden med detaljplan har byggnadsnämnden emellertid inga befogenheter i dessa avseenden.

De föreslagna ändringarna av detaljplanekravet aktualiserar frågan hur byggnadsnämndens befogenheter bör se ut i framtiden när det gäller möjligheten att ingripa med förelägganden av trafiksäkerhetsskäl. Även om delar av tätorterna kanske inte längre kommer att omfattas av detaljplan kan det uppstå samma behov av att byggnadsnämnden kan ingripa i fråga om bl.a. byggnadsverk och utfarter som är olämpligt lokaliserade i förhållande till trafiken. Om inte ändringarna i detaljplanekravet i praktiken ska begränsa byggnadsnämndens möjligheter är det således nödvändigt att ge nämnden möjlighet att ingripa även om området inte omfattas av detaljplan. Behoven av sådana ingripanden torde visserligen vara störst inom tätorterna, men redan i dag kan det finnas behov av att vidta åtgärder utanför detaljplanerade områden i syfte att förbättra trafiksäkerheten, bl.a. när det gäller olämpligt placerade utfarter i förhållande till enskilda vägar.

Några tydliga motiv till att byggnadsnämndens befogenheter i dessa avseenden endast bör omfatta områden med detaljplan redovisas inte i förarbetena. Några tungt vägande skäl till att byggnads-

nämndens ansvar enbart ska omfatta områden med detaljplan torde inte heller finnas eftersom intresset av en säker trafikmiljö är starkt även inom sådana områden som inte omfattas av en detaljplan. Begränsningen att byggnadsnämnden inte får ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utanför områden med detaljplan bör således tas bort.

Byggnadsnämndens befogenheter i fråga om förelägganden för ökad trafiksäkerhet behöver samordnas med de befogenheter som väghållningsmyndigheten och länsstyrelsen har avseende allmänna vägar. Utgångspunkten bör vara att byggnadsnämndens, väghållarens och länsstyrelsens ansvar inte överlappar varandra. Därigenom kan den situationen undvikas att olika myndigheter ingriper samtidigt med kanske motstridiga förelägganden eller att det delade tillsynsansvaret leder till att ingen av myndigheterna ingriper, trots att det finns ett sådant behov.

Det är lämpligt att väghållaren och länsstyrelsen även i fortsättningen har ansvaret för trafiksäkerheten när det gäller sådan allmän väg som inte ingår i detaljplan, oavsett om bebyggelsen i övrigt har karaktären av samlad bebyggelse eller inte. Som har tidigare redovisats bör någon ändring således inte göras i 40 respektive 52 §§ väglagen. Byggnadsnämndens möjlighet att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet bör följaktligen inte gälla i de fall som väghållaren respektive länsstyrelsen har möjlighet att ingripa med stöd av väglagen. Begränsningen införs lämpligen som ett nytt stycke i 11 kap. 22 respektive 23 § PBL.

Remissynpunkter på förslaget i departementspromemorian

En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över förslaget i promemorian i de delar som rörde PBL tillstyrkte förslaget eller hade inte någon erinran mot det.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och *Göteborgs kommun* framförde att om de föreslagna följdändringarna sker utan att detaljplanekravet ändras, innebär det i flera fall att åtgärder som i dag är bygglovsbefriade blir bygglovspliktiga. Detta skulle i sin tur leda till en ökad arbetsbelastning för kommunerna och till att reglerna blir otydligare för allmänheten.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län menade att termen samlad bebyggelse i 9 kap. 6 § PBL i stället borde skrivas in i första stycket för ökad tydlighet.

Länsstyrelsen i Hallands län ansåg att det kan övervägas om rivningslov och marklov bör krävas inom samlad bebyggelse.

Våra överväganden

I promemorian föreslogs ändringar i flera bestämmelser i PBL med innebörden att vissa krav på bygglov – och tillhörande undantag – inte bara skulle gälla inom områden med detaljplan utan även inom områden som utgör samlad bebyggelse. Vi har tidigare anfört att det inte är lämpligt att knyta alla dessa krav till termen samlad bebyggelse, utan att vissa krav i stället bör knytas till termen tätbebyggelse (avsnitt 5.4).

Vi menar att flera av de krav som diskuterades i promemorian i första hand tar sikte på bebyggelse av tätortskaraktär. Exempelvis kan kravet på bygglov för vissa fasadändringar motiveras inom tätorter, medan behovet av en förhandsprövning för sådana åtgärder inte är lika stort när det gäller byggnader i mindre byar.

Vi menar att det skulle föra för långt att införa krav på bygglov inom samlad bebyggelse i den omfattning som föreslogs i promemorian. I flera fall bör kravet i stället gälla områden som utgör tätbebyggelse. Det gäller de krav på bygglov, marklov och rivningslov som i dag enbart gäller inom områden med detaljplan. Däremot är det lämpligt att ersätta uttrycket ”en sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen” med den föreslagna termen samlad bebyggelse, på det sätt som föreslogs i promemorian.

De nu förordade ändringarna, i förhållande till vad som föreslogs i promemorian, innebär att synpunkterna från SKL och Göteborgs kommun i huvudsak tillgodoses.

Länsstyrelsen i Hallands län har anfört att det kan övervägas om rivningslov och marklov bör krävas inom samlad bebyggelse. I linje med vad vi har anfört ovan menar vi att det inte är befogat att generellt utvidga dessa krav så att de även gäller inom mindre byar. Däremot anser vi att de överväganden som har lett fram till förslaget om att koppla bygglovsreglerna till termen tätbebyggelse, också gäller

för rivningslov och marklov. Vi föreslår därför att termen tätbebyggelse införs även i dessa bestämmelser.

PBL har nyligen ändrats till följd av att regeringen i propositionen Fler steg för en effektivare plan- och bygglag (prop. 2016/17:151) föreslog ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov. Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2017 (bet. 2016/17:CU20, rskr. 2016/17:276) och innebär i huvudsak följande.

- I fråga om en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan krävs det som huvudregel inte något bygglov för en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter (9 kap. 5 a § PBL).
- I fråga om andra byggnader än en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan krävs det som huvudregel inte längre bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård (9 kap. 6 a § PBL).

Vi föreslår i linje med våra förslag i övrigt att de nya bygglovsbefriade åtgärderna även ska gälla inom en tätbebyggelse.

Vi delar synpunkten från *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* när det gäller utformningen av förslaget till ändring av 9 kap. 6 § PBL. Vi har därför reviderat förslaget i linje med vad länsstyrelsen har förordat. Det innebär att termen tätbebyggelse bör placeras i bestämmelsens första stycke.

Till sist skiljer sig vårt förslag om följdändringar i PBL åt från förslaget i promemorian på så sätt att vi föreslår två nya definitioner om vad som avses med tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse. Med dessa definitioner avser vi att koppla samman kraven i PBL med de områden som ska utgöra tät- respektive samlad bebyggelse enligt vårt förslag till lag och förordning om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse.

I linje med vad vi har föreslagit ovan föreslår vi att kraven på bygglov för skyltar och ljusanordningar i 6 kap. 3 och 3 a §§ PBF även bör gälla inom tätbebyggelse i stället för samlad bebyggelse, vilket föreslogs i promemorian.

Efter det att promemorian färdigställdes har 6 kap. 6 § PBF ändrats (genom SFS 2015:837), med innebörden att vissa åtgärder nu-

mera är undantagna från kravet på anmälan. Det gäller om åtgärden vidtas utanför ett område med detaljplan och ”utanför en sammanhållen bebyggelse där anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen”. I linje med de ändringar som vi föreslår i 9 kap. 6 och 7 §§ PBL föreslår vi att detta uttryck ska ersättas med den nya termen samlad bebyggelse.

Bestämmelserna finns i 1 kap. 4 §, 9 kap. 2, 3, 5–8, 10, 11 och 13 §§ och 11 kap. 22 och 23 §§ PBL samt i 6 kap. 3, 3 a och 6 §§ PBF. Med anledning av förslagen att ändra 9 kap. 10 och 13 §§ PBL föreslår vi även en följdändring i 4 kap. 42 § PBL.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

6.1 Dag för ikraftträdande

Förslag: Förslagen till ändringar i 4 kap. 2 och 34 §§, 9 kap. 39 och 40 §§ och 16 kap. 1 § plan- och bygglagen samt den nya bestämmelsen i 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Förslaget till den nya lagen respektive förordningen samt övriga ändringar som är kopplade till termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse ska träda i kraft den 1 juli 2019.

De nya bestämmelserna för att genomföra vårt förslag om ett reformerat detaljplanekrav bör, med tanke på den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, kunna träda i kraft tidigast den 1 januari 2019.

Den nya lagen respektive förordningen samt övriga ändringar som är kopplade till termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse behöver även föregås av vissa förberedelser på central, regional och kommunal nivå. Utöver den tid som kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, behöver Statistiska centralbyrån tid för arbetet med att ta fram kartunderlag till länsstyrelsen. Vidare behöver länsstyrelsen i sin tur tid för att bearbeta underlaget, remissbehandla förslaget till föreskrifter och besluta om föreskrifterna. Mot denna bakgrund anser vi att dessa bestämmelser bör kunna träda i kraft tidigast den 1 juli 2019, vilket bör ge berörda aktörer tillräcklig tid för att genomföra nödvändiga förberedelser.

6.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Förslagen till ändringar i 4 kap. 2 och 34 §§, 9 kap. 39 och 40 §§ och 16 kap. 1 § plan- och bygglagen samt den nya bestämmelsen i 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen ska inte tillämpas på ärenden om detaljplan, bygglov eller förhandsbesked som har påbörjats före den 1 januari 2019.

Förslagen till ändringar i 9 kap. 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 och 13 §§ plan- och bygglagen samt 6 kap. 3, 3 a och 6 §§ plan- och byggförordningen ska inte tillämpas på åtgärder som har påbörjats före den 1 juli 2019.

I fråga om förslaget till ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska föreskrifter som en kommun med stöd av 42 § i den äldre lydelsen har beslutat före ikraftträdandet fortfarande gälla.

För att genomföra vårt förslag om ett reformerat krav på detaljplan föreslår vi ändringar i 4 kap. 2 och 34 §§, 9 kap. 39 och 40 §§ samt 16 kap. 1 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, samt en ny bestämmelse i 2 kap. 5 a § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Dessa ändringar bör inte tillämpas på ärenden om detaljplan, bygglov eller förhandsbesked som har påbörjats före den 1 januari 2019. Därför föreslår vi övergångsbestämmelser med den innebörden.

Ett ärende om detaljplan bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutat att upprätta detaljplanen.

För att genomföra vårt förslag om följdändringar i angränsande lagstiftning föreslår vi ändringar i 9 kap. 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 och 13 §§ PBL samt i 6 kap. 3, 3 a och 6 §§ PBF. Några av ändringarna innebär en utvidgning av kraven på bygglov, respektive undantagen i förhållande till de nya kraven. I övriga fall (9 kap. 6 och 7 §§ PBL respektive 6 kap. 6 § PBF) handlar det om att anpassa bestämmelserna till att länsstyrelsen kommer att besluta om vilka områden som utgör tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse. Bestämmelserna bör därför inte tillämpas på åtgärder som har påbörjats före den 1 juli 2019. Därför föreslår vi övergångsbestämmelser med den innebörden.

Ändringen i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd innebär att termen *tätbebyggt område* i 42 § ändras till termen *samlad bebyggelse*. Kommuner kan med stöd av bestämmelsen tidigare ha meddelat föreskrifter i fråga om tätbebyggda områden. Dessa föreskrifter bör fortsätta att gälla, trots att begreppet har ändrats i förordningen och utan att kommunerna ska behöva ändra sina föreskrifter. Därför bör en övergångsbestämmelse införas som anger att föreskrifter som en kommun med stöd av 42 § i dess äldre lydelse har beslutat före ikraftträdandet fortfarande gäller.

Vi föreslår även en ny lag respektive förordning om betydelsen av termerna *tätbebyggelse* respektive *samlad bebyggelse*. Vi anser att det inte behövs några övergångsbestämmelser för dessa bestämmelser. Därutöver föreslår vi ändringar i 1 kap. 4 §, 9 kap. 5, 5 a och 6 a §§ och 11 kap. 22 och 23 §§ PBL samt i miljöbalken, ordningslagen (1993:1617), och miljöprövningsförordningen (2013:251). Inte heller i dessa fall behövs några övergångsbestämmelser.

7 Konsekvenser

7.1 Om konsekvensredovisningen

Av utredningsuppdraget framgår att vi ska beskriva konsekvenserna av våra förslag i vissa avseenden. Det gäller bl.a. följande.

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltungsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

[...] Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

[...] En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Kravet på redovisning av förslagets konsekvenser är allmänt hållet och tar sikte på hela utredningsuppdraget. Av det följer att kraven på redovisning får anses ha olika relevans beroende på vilket deluppdrag som konsekvensbeskrivningen avser. Mot denna bakgrund

gör vi bedömningen att konsekvensbeskrivningen bör kunna hållas relativt översiktlig i de delar som saknar tydlig koppling till frågorna i detta delbetänkande.

Utöver de konsekvenser vi ska redovisa enligt direktiven finns även krav på redovisning av kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Därutöver finns anledning att redovisa andra relevanta konsekvenser som är kopplade till de förslag vi redovisar.

Konsekvensredovisningen är uppdelad utifrån vem eller vad konsekvenserna avser enligt nedanstående indelning. Avsnitten är avsedda att kunna läsas fristående ifrån varandra.

- Staten (avsnitt 7.2)
- Kommuner (7.3)
- Företag (7.4)
- Enskilda (7.5)
- Miljön (7.6)
- Bostadsbyggandet (7.7)
- EU-rätten (7.8)
- Övriga konsekvenser (7.9).

Redogörelsen bygger i huvudsak på den beskrivning av konsekvenserna som finns i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) respektive promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31), i det följande benämnd departementspromemorian.

7.2 Konsekvenser för staten

Det ändrade kravet på detaljplan

Förslaget i avsnitt 4 innebär sammanfattningsvis en justering av kravet i PBL på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan. Förslaget innebär både lättnader och skärpningar i kravet. Lättnaderna innebär att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan

minskar. Byggnadsnämnden kan därigenom i stället pröva en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare. Skärpningarna är huvudsakligen av lagteknisk karaktär och innebär ett förtydligande av den ordning som redan är avsedd genom gällande rätt.

Detaljplaneprocessen enligt 5 kap. PBL innebär bl.a. att samråd ska ske med vissa statliga myndigheter, bl.a. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten (i de fall kommunen inte har övertagit uppgiften) och Trafikverket. Länsstyrelsen har även möjlighet att upphäva en kommuns beslut att anta en detaljplan som strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10–11 §§ PBL). Detaljplanekravet innebär med andra ord att staten dels får möjlighet att lämna synpunkter på sådana byggprojekt som omfattas av kravet, dels kan ingripa och förhindra sådana projekt som kan hota vissa statliga intressen.

Vårt förslag innebär att bebyggelse kan tillkomma eller förändras utan att staten ges möjlighet att komma till tals i något fler fall än i dag. Det handlar framför allt om bebyggelse som tillkommer eller förändras inom ramen för en befintlig bebyggelsestruktur, t.ex. genom att bebyggelsen förtätas med nya byggnader som ansluter till den befintliga bebyggelsen eller att befintliga byggnader ges ny användning.

Förslagen bedöms huvudsakligen resultera i att vissa förändringar i bebyggelsen kommer att prövas genom bygglov eller förhandsbesked i stället för genom en detaljplan. Det handlar framför allt om situationer där detaljplaner i dag görs för att praxis uppfattas som att det krävs en detaljplan. I sådana fall har staten normalt inte några starka intressen. Förslagets konsekvenser begränsas av motivuttalandet att planläggning ska ske, om det kan antas att länsstyrelsen vid en planläggning skulle motsätta sig åtgärden med hänvisning till att åtgärden är olämplig i förhållande till någon av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL.

Konsekvenserna begränsas i vissa avseenden även av att länsstyrelsen ska få kännedom om planerade åtgärder genom kravet på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta krav omfattar huvudsakligen verksamheter eller åtgärder, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, om dessa kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Kravet på samråd omfattar således även vissa bygglovspliktiga åtgärder.

Det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna kan antas välja att inte upprätta en detaljplan eftersom det i många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt. Förslaget bör dock leda till att detaljplaner upprättas i något färre situationer i framtiden än i dag. Tidigare praxis, som innebär att hela tätorter ska vara detaljplanelagda, bör upphöra genom våra förslag.

Det finns en viss risk för att förslaget kan leda till att förändringar kan komma att ske i bebyggelsen som staten har anledning att motsätta sig. Det skulle kunna medföra att statliga intressen påverkas negativt. Exempelvis skulle nya bostäder som tillkommer i anslutning till statlig infrastruktur som vägar, järnvägar och militära områden m.m. kunna medföra risk för att infrastrukturen inte kan användas på avsett sätt. Risken för en sådan utveckling begränsas av att statliga myndigheter ibland underrättas av byggnadsnämnden om de planerade förändringarna i bebyggelsen inom ramen för bygglovsprocessen, t.ex. i egenskap av att myndigheten är s.k. rågranne (jfr 9 kap. 25 § PBL).

Även förutsättningarna att uppnå en god samordning mellan bebyggelseplanering och infrastrukturplanering kan påverkas negativt. Sådana konflikter bör kunna förhindras genom att staten är tydlig med sina intressen inom ramen för översiktsplaneringen. Därigenom kan byggnadsnämnden få kännedom om statens uppfattning om var förändringar i markanvändningen bör prövas genom detaljpanelläggning. Länsstyrelsen kan även besluta att den tillsyn som gäller för detaljplaner även ska gälla för bygglov och förhandsbesked enligt 11 kap. 12 § PBL (jfr avsnitt 4.8). Hanteringen är dock relativt omständlig och medför behov av ökad administration hos både länsstyrelsen och byggnadsnämnden. Därtill leder en sådan hantering till att handläggningstiden förlängs även i enklare ärenden.

Förslaget bör leda till att något mindre resurser behöver läggas på planhandläggning inom de myndigheter som normalt deltar i planprocessen. Det innebär att kostnaderna för denna hantering sannolikt kan minska något.

Förslaget kan i begränsad utsträckning antas leda till att statens kostnader för planläggning minskar något. Det gäller för de fall där staten agerar byggherre och är beroende av att kommunen prövar ny bebyggelse genom en detaljplan.

Färre detaljplaner leder till färre överklagade planärenden för domstolarna, men kan samtidigt leda till fler överklagade beslut om lov och förhandsbesked hos länsstyrelserna respektive domstolarna. I likhet med den bedömning som gjordes i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126 s.238) bör förslaget dock vara kostnadsneutralt för domstolarna under överskådlig tid. På lång sikt (mer än 25 års sikt) kan förslaget antas leda till att antalet överklagade beslut om lov ökar något, om färre detaljplaner anger vad som utgör en lämplig bebyggelseutveckling på en viss plats. Om det inte finns någon detaljplan som anger rättigheter och skyldigheter på den enskilda tomten, kan antalet bygglovsärenden som ogillas av omgivande grannar därigenom komma att öka. Så kallade utomplansärenden tar dessutom vanligtvis mer tid i anspråk att handläggas genom att fler intressen ska beaktas. Ökningen av antalet överklagade beslut om lov bör synas först när det blir aktuellt att göra kompletteringar i sådan bebyggelse som har tillkommit utan stöd av en detaljplan, vilket bör leda till att det tar lång tid innan det ger några konsekvenser för länsstyrelserna respektive domstolarna.

Förslaget bör inte medföra några konsekvenser av betydelse för annan samhällsplanering som sker i statlig regi, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Förslaget kan antas vara kostnadsneutralt för staten.

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

Förslagen i avsnitt 5.5 innebär sammanfattningsvis att länsstyrelsen årligen med bindande verkan ska peka ut vilka områden i länet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse. Statistiska centralbyrån, SCB, ska förse länsstyrelsen med ett underlag som visar vilka områden i länet som utgör sådan bebyggelse utifrån de kriterier som bestäms av regeringen. Att SCB ska förse länsstyrelsen med ett underlag bör förenkla länsstyrelsens hantering.

Arbetet med att peka ut samlad bebyggelse medför ett visst arbete för SCB och länsstyrelserna men även för vissa andra statliga myndigheter, t.ex. Försvarsmakten, Polismyndigheten och Trafikverket.

SCB kommer att behöva bygga upp och förvalta en GIS-modell och se till att det finns tillgång till uppdaterad kart- och registerdata från Lantmäteriet. I allt väsentligt bedöms SCB redan ha den personal och den utrustning som behövs för denna uppgift.

Arbetet med att utforma en GIS-modell för tätortsavgränsningar tog enligt uppgift ungefär ett halvår i anspråk för SCB. Vi bedömer att SCB behöver delta i arbetet med att vidareutveckla de kriterier för tät- och samlad bebyggelse som regeringen ska besluta om – våra förslag i den delen får därmed ses som ett första steg i arbetet med att få fram den författningsreglering som ska ligga till grund för GIS-modellen. Mot bakgrund av att ett visst arbete redan bör vara gjort inom ramen för detta delbetänkande bedömer vi att SCB:s arbete initialt bör kunna begränsas till cirka en halv årsarbetskraft. Det avser arbetet med att ta fram kriterier och bygga en GIS-modell.

När detta arbete väl är gjort bedömer vi att uppgiften att förvalta GIS-modellen är av begränsad omfattning. Vi uppskattar att det är tillräckligt att förstärka SCB:s resurser med en kvarts årsarbetskraft årligen när det initiala arbetet är avklarat.

Även länsstyrelsekollektivet kommer att behöva lägga visst arbete på att kvalitetssäkra och bedöma de underlag som SCB levererar. Länsstyrelsen ska även samråda med kommunerna och övriga berörda statliga myndigheter samt fatta beslut om föreskrifter. Vi bedömer att detta inledande arbete kan uppskattas till cirka 2,0 årsarbetskrafter sammanlagt. När denna arbetsinsats väl är gjord kan länsstyrelsernas årliga arbete med att hantera de förändringar som sker i bebyggelsen uppskattas till cirka 1,0 årsarbetskraft.

Arbetet kan även tänkas belasta de övriga statliga myndigheter som berörs i viss utsträckning, i första hand Polismyndigheten men även Försvarmakten och Trafikverket. Vi bedömer att denna uppgift inte är av större omfattning än att den bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Sammantaget bedöms förslaget innebära initiala kostnader för staten på 0,6 mnkr för SCB och 2,0 mnkr för länsstyrelserna under år 2019, dvs. totalt 2,6 mnkr. Från år 2020 och framåt bedöms förslaget innebära kostnader för 0,25 mnkr/år för SCB respektive 1,0 mnkr/år för länsstyrelserna, dvs. totalt 1,25 mnkr/år. Motsvarande resurser bör tillföras SCB och länsstyrelserna i form av förstärkningar av förvaltningsanslaget.

Som en följd av att länsstyrelsen beslutar om föreskrifter om vilka områden som utgör tät- och samlad bebyggelse bör berörda myndigheters arbete förenklas genom att det blir tydligare vilka områden där vissa krav och lättnader m.m. är tillämpliga.

Länsstyrelsens beslut om föreskrifter kommer inte att kunna överklagas, vilket bör leda till minskat arbete för länsstyrelsen och domstolarna vid handläggningen av överklagade mål och ärenden. I dag kan det uppstå tvist om ett område utgör tätbebyggelse eller samlad bebyggelse (eller inte), och därmed hur kraven på t.ex. bygglov ser ut. Det bör främja effektiviteten i systemet.

De tester vi har låtit göra för Västmanlands län pekar på att den area som kommer att utgöra samlad bebyggelse enligt den föreslagna definitionen omfattar cirka 37 500 hektar och 121 606 byggnader. Detta kan jämföras med att den area som är detaljplanelagd omfattar 21 700 hektar och 88 706 byggnader. Den area som utgör samlad bebyggelse är alltså cirka 73 procent större än den area som är detaljplanelagd i dag. Antalet byggnader inom samlad bebyggelse är cirka 37 procent fler än det antal som ligger inom detaljplanelagt område i dag.

Den area som kommer att utgöra tätbebyggelse beräknas uppgå till 27 470 hektar, dvs. cirka 27 procent mer än den detaljplanelagda arealen. Antalet byggnader inom tätbebyggelse kommer uppgå till 104 383 byggnader, dvs. knappt 18 procent fler än det antal som ligger inom detaljplanelagt område.

Ändringarna i ordningslagen

Förslagen i 5.6.1 innebär sammanfattningsvis att flera krav enligt ordningslagen (1993:1617), som i dag enbart gäller inom områden med detaljplan, även ska gälla inom tätbebyggelse. Det gäller kraven

- att anmäla allmänna sammankomster utomhus eller offentliga tillställningar,
- att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget, samt

- att sprängning och skjutning med eldvapen inte utan tillstånd av Polismyndigheten får äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

De föreslagna ändringarna i ordningslagen berör i första hand Polismyndigheten. Ändringarna innebär att antalet ärenden för Polismyndigheten kan komma att öka något eftersom tätbebyggelse även avses omfatta sådana områden inom tätorter som i dag inte omfattas av en detaljplan. Vi har emellertid inte haft möjlighet att beräkna hur antalet ärenden kan komma att förändras, bl.a. eftersom detta hänger samman med vilka områden som utgör offentlig plats.

En kommun får föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, som inte redan utgör offentlig plats enligt 1 kap. 2 § ordningslagen, ska jämföras med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. samma lag, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten. Det framgår av 1 § förordningen (1993:1632) om bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen. Många kommuner har redan i dag föreskrivit att de områden som vi föreslår ska utgöra tätbebyggelse ska jämföras med offentlig plats (med stöd av 1 kap. 2 § andra stycket ordningslagen). Av denna anledning kan ökningen av antalet ärenden enligt 3 kap. ordningslagen antas vara begränsad.

Förslaget att offentlig plats inom områden som utgör tätbebyggelse inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för m.m. kan antas innebära något fler ärenden för Polismyndigheten. Genom regeln att ett tillstånd inte behövs om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd bör förslaget inte medföra någon större förändring i det antal ärenden som Polismyndigheten ska hantera.

Vi har inte haft möjlighet att närmare beräkna hur antalet ärenden enligt 2 kap. ordningslagen kan komma att påverkas, bl.a. eftersom detta hänger samman med hur många områden som kommer att utgöra offentlig plats. Eftersom allmänna sammankomster m.m. vanligtvis är koncentrerade till tätorter, där offentliga platser ofta är

detaljplanelagda, bör inte heller antalet ärenden enligt 2 kap. påverkas annat än i begränsad utsträckning.

Förslaget att kravet på tillstånd inte ska gälla för sådan sprängning och skjutning med eldvapen som sker på övnings- eller skjutfält som hör till försvarsmakten innebär att den föreslagna ändringen i 3 kap. 6 § ordningslagen inte får någon betydelse för försvarsmyndigheterna.

Polismyndigheten har enligt avgiftsförordningen (1992:191) möjlighet att ta betalt för de ärenden som kräver anmälan eller tillstånd, vilket innebär att sådana ärenden i princip är kostnadsneutrala för myndigheten.

Förslaget kan innebära begränsade merkostnader för Polismyndigheten för utbildning och för att uppdatera vägledningar till berörda handläggare samt för att uppdatera information avsedd för allmänheten.

I förhållande till det totala antalet ärenden enligt ordningslagen är det relativt ovanligt att sådana ärenden överklagas. Om antalet ärenden ökar något hos Polismyndigheten kan denna ökning även leda till en viss ökning av antalet mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Mot bakgrund av att det är ovanligt att sådana ärenden överklagas bör den ökning som kan antas uppstå hos förvaltningsdomstolarna dock vara försumbar.

Ändringarna i miljöbalken m.m.

I avsnitt 5.6.2 föreslås att definitionen av avloppsvatten i miljöbalken, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, ska utvidgas till att även omfatta motsvarande avvattning av mark inom tätbebyggelse. Vidare föreslås att kravet på anmälan för en anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter respektive asfaltverk eller oljegrusverk ska utökas till att även gälla inom områden med samlad bebyggelse.

Som *Lantmäteriet* har anfört tidigare över förslaget i departementspromemorian innebär förslaget att utvidga definitionen av avloppsvatten en utökning av arbetsuppgifterna för lantmäterimyndigheterna, samtidigt som det sker en minskning av arbetsuppgifterna

för mark- och miljödomstolarna. Lantmäteriet menar att det då uppkommer frågor om att föra över eller förstärka resurser och kompetenser till lantmäterimyndigheterna. Vi menar dock att denna förändring inte bör bli större än att den kan hanteras inom ramen för nuvarande anslag.

Förslaget att förändra definitionen av avloppsvatten bör inte leda till några konsekvenser för staten som fastighetsägare, eftersom sådan avvattning av mark som kan tänkas ske från statligt ägda fastigheter inom tätbebyggelse i princip alltid torde göras för en viss eller vissa fastigheters räkning.

Förslaget om att ändra i miljöprövningsförordningen innebär att kravet på vissa miljöstörande verksamheter ska anmälas till miljö- och hälsoskyddsnämnden, om verksamheterna ska bedrivas inom samlad bebyggelse. Det bör vara ovanligt att sådan verksamhet bedrivs inom samlad bebyggelse, vilket innebär att kravet på anmälan inte bör medföra några konsekvenser för statens räkning.

Följändringar i plan- och bygglagen med anledning av ändrat krav på detaljplan

Förslaget i avsnitt 5.6.9 innebär sammanfattningsvis att kraven på bygglov inom områden med detaljplan i vissa delar utvidgas till att även gälla tätbebyggelse. Det gäller kraven på bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad eller om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, kraven på bygglov för ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, samt kraven på bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Kraven på rivningslov och marklov utökas till att även gälla tätbebyggelse. Vidare föreslås att byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utvidgas till att gälla alla områden, men att byggnadsnämnden inte får ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Förslaget kan medföra att det krävs bygglov för något fler åtgärder i de fall som staten agerar byggherre inom områden med tätbebyggelse som i dag inte omfattas av detaljplan. Konsekvenserna bör dock vara av begränsad omfattning.

I vissa fall krävs det tillstånd från länsstyrelsen för att varaktigt sätta upp en tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål utomhus enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, LGS (jfr avsnitt 5.6.3). Bestämmelserna gäller dock inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. När kravet på bygglov för skyltar nu utökas till att även omfatta sådan tätbebyggelse som inte omfattas av detaljplan, medför denna ändring att något färre skyltar kommer att kräva tillstånd enligt LGS. Detta bör i första hand påverka länsstyrelserna. Ändringen bör dock vara av begränsad omfattning.

Genom att något fler bygglovärenden kan komma att behöva hanteras av byggnadsnämnderna är det möjligt att antalet överklagade ärenden kan komma att öka något. Antalet nya mål och ärenden för länsstyrelserna och berörda domstolar bör dock vara blygsam i förhållande till det totala antalet mål och ärenden. Vi delar den uppfattning som framfördes i departementspromemorian om att ökningen bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget att utöka byggnadsnämndens möjligheter till att även kunna ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utanför områden med detaljplan innebär att byggnadsnämnden inte får ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten, respektive länsstyrelsen, har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg. Därigenom påverkas inte statens möjligheter att ingripa med förelägganden i de fall som staten är väghållare.

7.3 Konsekvenser för kommuner

Det ändrade kravet på detaljplan

Förslaget i avsnitt 4 innebär sammanfattningsvis en justering av kravet i PBL på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan. Förslaget innebär både lättnader och skärpningar i kravet. Lättnaderna innebär att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan minskar. Byggnadsnämnden kan därigenom i stället pröva en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare. Skärpningarna är huvudsakligen av lagteknisk

karaktär och innebär ett förtydligande av den ordning som redan är avsedd genom gällande rätt.

Förslaget innebär att kraven minskar på att kommunen måste pröva vissa åtgärder genom detaljplaneläggning. Kommunen kan dock även i fortsättningen välja att pröva förändringar i markanvändningen genom en detaljplan. Därigenom ökar den kommunala självstyrelsen. Omständigheten att bebyggelse kan tillkomma utan statens medverkan i fler fall än i dag kan i någon mån också sägas innebära ett ökat självbestämmande för kommunerna, bl.a. genom att samråd inte behöver ske med statliga myndigheter lika ofta. De materiella kraven på hur bebyggelse ska utformas och lokaliseras påverkas emellertid inte. Detta medför att kommunen i högre grad kan välja om bebyggelseutvecklingen ska hanteras genom detaljplaner eller genom bygglov respektive förhandsbesked. I förlängningen ger detta en större möjlighet att anpassa den kommunala hanteringen respektive organisationen utifrån förutsättningarna i den enskilda kommunen.

Förslaget innebär även skärpningar, genom att det införs ett strikt krav på detaljplan för vissa bygglovspliktiga åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta krav får emellertid anses gälla redan i dag till följd av begränsningen att en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan inte kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked (4 kap. 2 § andra stycket PBL). Förslaget kan därför inte anses innebära ökade krav på kommunerna.

Det har inte varit möjligt att beräkna i vilken utsträckning som de ändrade bestämmelserna innebär att kommunerna inte behöver upprätta en detaljplan. I många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt, vilket kan påverka hur byggnadsnämnden bedömer möjligheterna att pröva en åtgärd genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Kommunen kan även välja att pröva en åtgärd genom detaljplaneläggning i sådana fall där lagen inte ställer något krav på detaljplan. Förslaget bör dock leda till att detaljplaner upprättas i något färre situationer än i dag.

När färre detaljplaner behöver upprättas kan kommunens kostnader för planläggning minska något. Det finns dock en viss risk för att detta kan balanseras av att arbetet med lov och förhandsbesked kan komma att bli mer omfattande när fler frågor behöver utredas i varje enskilt fall. Anledningen är att antalet bygglovsärenden som ogillas av omgivande grannar kan komma att öka, om det

inte finns någon detaljplan som anger rättigheter och skyldigheter på den enskilda tomten. Så kallade utomplansärenden tar dessutom vanligtvis mer tid i anspråk att handlägga genom att fler intressen ska beaktas. Byggnadsnämnden får ta ut avgifter för beslut om lov och förhandsbesked, m.m. (12 kap. 8 § PBL).

Förändringen kan i vissa avseenden medföra negativa konsekvenser för samordningen mellan allmänna, enskilda, statliga och kommunala intressen. Det gäller om byggnadsnämnden möjliggör åtgärder genom bygglov eller förhandsbesked som borde ha prövats genom detaljpaneläggning. Om så sker kan även förutsättningarna för att uppnå en god samordning mellan bebyggelse- och infrastrukturplanering påverkas negativt. Statens möjligheter att koordinera investeringar i statlig infrastruktur försvåras om inga samråd om detaljplaner hålls, vilket i sin tur kan påverka kommunen negativt. Bland annat kan trafiksituationen påverkas om behov av åtgärder som föranleds av nyttillkommande bebyggelse inte kan lösas av berörd kommun eller exploatör.

Sammantaget kan kommunens kostnader förväntas minska något. Den kommunala självstyrelsen kan väntas öka något eftersom kommunen i högre grad kan själv bestämma om en åtgärd ska prövas genom detaljpaneläggning eller inte.

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

Förslagen i avsnitt 5.5 innebär sammanfattningsvis att länsstyrelsen årligen med bindande verkan ska peka ut vilka områden i länet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse. Statistiska centralbyrån ska förse länsstyrelsen med ett underlag som visar vilka områden i länet som utgör sådan bebyggelse enligt de kriterier som bestäms av regeringen. Inom de områden som länsstyrelsen pekar ut som tät- respektive samlad bebyggelse kommer olika krav att gälla, bl.a. krav på bygglov och tillstånd enligt ordningslagen.

Tidigare har byggnadsnämnden som första instans fått bedöma vilka områden som utgör samlad bebyggelse och som därigenom omfattats av vissa krav på bygglov. Vissa kommuner har även pekat ut vilka områden som kommunen anser utgöra samlad bebyggelse i sin översiktsplan. Kraven på bygglov m.m. följer dock redan i dag direkt av PBL och kommunen har därmed ingen möjlighet att styra

inom vilka områden som omfattas av kraven. Att länsstyrelsen med bindande verkan pekar ut vilka områden som utgör samlad bebyggelse innebär därmed ingen förändring när det gäller den kommunala självstyrelsen.

Ändringarna i ordningslagen

Förslagen i 5.6.1 innebär sammanfattningsvis att flera krav enligt ordningslagen, som i dag enbart gäller inom områden med detaljplan, även ska gälla inom tätbebyggelse. Det gäller kravet att anmäla allmänna sammankomster utomhus eller offentliga tillställningar, kravet att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget samt kravet att sprängning och skjutning med eldvapen inte utan tillstånd av Polismyndigheten får äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

En kommun får föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, som inte redan utgör offentlig plats enligt 1 kap. 2 § ordningslagen, ska jämföras med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. samma lag, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten. Det framgår av 1 § förordningen (1993:1632) om bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala ordningsföreskrifter enligt ordningslagen. Förslaget att vissa krav enligt 3 kap. ordningslagen ska gälla även inom tätbebyggelse, och inte enbart inom områden med detaljplan, minskar i någon mån kommunens möjlighet att välja huruvida sådana krav ska kräva tillstånd eller inte. Förändringen kan sägas minska den kommunala självstyrelsen, men medför å andra sidan att behovet av att kommunen aktivt utvidgar dessa krav minskar.

Att kraven enligt 3 kap. ordningslagen tillämpas inom tätbebyggelse får anses vara motiverat i förhållande till behovet av allmän ordning och säkerhet, varför inskränkningen i den kommunala självstyrelsen får anses vara befogad.

Förslaget att utöka kravet att en offentlig plats inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är

allmänt vedertaget kan medföra ett visst merarbete för kommunen. Polismyndigheten ska i vissa fall inhämta yttrande från kommunen innan tillstånd ges för att ta i anspråk en offentlig plats. Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas (3 kap. 2 § ordningslagen). I de fall som det är frågan om att använda kommunal mark, som utgör offentlig plats men som inte omfattas av detaljplan, på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget, kan kommunen således behöva yttra sig i ärendet. Det bör dock vara frågan om ett begränsat antal fall och därmed bör även merarbetet för kommunens del vara begränsat.

Sammantaget bör förslaget inte medföra några mera omfattande konsekvenser för kommunerna.

Ändringarna i miljöbalken m.m.

I avsnitt 5.6.2 föreslås att definitionen av avloppsvatten i miljöbalken, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, ska utvidgas till att även omfatta motsvarande avvattning av mark inom tätbebyggelse. Vidare föreslås att kravet på anmälan för en anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter respektive asfaltverk eller oljegrusverk ska utökas till att även gälla inom områden med samlad bebyggelse.

Den aktuella bestämmelsen i 9 kap. 2 § miljöbalken tar sikte på dräneringsvatten och dagvatten, i första hand sådant vatten som avleds från tomter och allmänna platser inom områden med detaljplan. Genom den föreslagna ändringen kommer definitionen även att omfatta sådant dräneringsvatten och dagvatten som avleds från motsvarande områden inom tätbebyggelse som inte omfattas av detaljplan. Eftersom avloppsvatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt, så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer (jfr 9 kap. 7 § miljöbalken), kan det således uppstå krav på att kommunen ska rena dräneringsvattnet och dagvattnet inom tätbebyggelse från tomter och sådana platser vars funktion motsvarar allmänna platser men som inte omfattas av en detaljplan.

Det bör vara ovanligt att kommunen svarar för sådana platser som tillkommer genom den föreslagna regleringen (dvs. sådana plat-

ser som inte redan i dag omfattas av definitionen av avloppsvatten) och att kommunen i så fall avvattnar mark inom tätbebyggelse på det sätt som det nu är fråga om. I det enskilda fallet kan kostnaden bli betydande för att anordna en reningsanläggning om någon sådan inte redan finns. Genom att det sannolikt är ovanligt att kommunen ansvarar för sådan avvattning utan att först ha ordnat de reningsanläggningar som behövs bör emellertid kostnaderna för kommunernas del vara begränsade. I de fall som ändringen medför utökade krav för kommunen kan det inte anses vara oproportionerligt att även sådant dräneringsvatten och dagvatten ska renas eller tas om hand på annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer.

Förslaget om att ändra i miljöprövningsförordningen innebär att kravet på vissa miljöstörande verksamheter ska anmälas till miljö- och hälsoskyddsnämnden, om verksamheterna ska bedrivas inom samlad bebyggelse. Det bör vara ovanligt att sådan verksamhet bedrivs inom samlad bebyggelse. Det innebär att kravet på anmälan inte bör medföra några konsekvenser för kommunerna.

Följändringar i plan- och bygglagen med anledning av ändrat krav på detaljplan

Förslaget i avsnitt 5.6.9 innebär sammanfattningsvis att kraven på bygglov inom områden med detaljplan i vissa delar utvidgas till att även gälla tätbebyggelse. Det gäller kraven på bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad eller om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, kraven på bygglov för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, samt kraven på bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Kraven på rivningslov och marklov utökas till att även gälla tätbebyggelse. Vidare föreslås att byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utvidgas till att gälla alla områden, men att byggnadsnämnden inte får ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Förslaget syftar bl.a. till att förslaget till ändrat detaljplanekrav inte ska medföra några förändringar när det gäller räckvidden av kraven på bygglov. Förslaget att vissa krav på bygglov, marklov och

rivningslov även ska gälla inom tätbebyggelse kommer dock leda till fler ärenden hos byggnadsnämnden. Hur stor ökningen kan tänkas bli har inte kunnat beräknas inom ramen för detta betänkande. Antalet hänger dels ihop med hur kriterierna för tätbebyggelse utformas, dels hur bebyggelsestrukturen i den enskilda kommunen ser ut. I vissa kommuner bör förslagen leda till försumbara konsekvenser. I andra kommuner kan de nya kraven medföra att det behövs ytterligare personal för att hantera ärendetillströmningen. Kommunen har möjlighet att ta betalt för denna typ av ärenden, vilket innebär att förslaget är kostnadsneutralt för kommunen.

När det gäller förslaget att det ska krävas bygglov för ekonomibyggnader inom områden med tätbebyggelse bör konsekvenserna bli relativt små för byggnadsnämndens räkning. Detta hänger samman med att antalet ekonomibyggnader som kan etableras inom tätbebyggelse kan antas vara litet.

Våra tester i Västmanlands län pekar på att antalet byggnader inom tätbebyggelse kommer att vara knappt 18 procent fler jämfört med det antal byggnader som finns inom detaljplanelagt område. Därmed kommer exempelvis fler byggnader att omfattas av krav på bygglov för vissa fasadförändringar. Antalet tillkommande ärenden begränsas emellertid av att vissa byggnadstyper, t.ex. en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, föreslås vara undantagna från dessa krav. Vi bedömer att kraven medför en begränsad ökning av antal ärenden för byggnadsnämndens del. De ökade kraven bedöms dessutom vara motiverade: dels för att de möjliggör en flexiblare tillämpning av detaljplanekravet, dels för att de avser byggnader inom tätbebyggelse där bebyggelsen redan i dag omfattas kraven, i de fall bebyggelsen omfattas av en detaljplan.

Det finns i detta sammanhang anledning att påminna om att vi enligt våra direktiv ska utreda möjligheten att genom översiktsplanen ändra omfattningen av kraven på bygglov. Möjligheten att införa en sådan möjlighet kommer vi att behandla i vårt nästa delbetänkande.

Förslaget kan även innebära att det krävs bygglov för något fler åtgärder i de fall som kommunen agerar byggherre inom områden med tätbebyggelse som i dag inte omfattas av detaljplan.

Förslaget att vidga byggnadsnämndens möjligheter till att även kunna ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utanför områden med detaljplan ökar byggnadsnämndens befogenheter.

Denna typ av ärenden bör vara mycket ovanliga och bör inte leda till några förändringar i fråga om de resurser som byggnadsnämnden behöver för tillsyn m.m.

7.4 Konsekvenser för företag

Det ändrade kravet på detaljplan

Förslaget i avsnitt 4 innebär sammanfattningsvis en justering av kravet i PBL på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan. Förslaget innebär både lättnader och skärpningar i kravet. Lättnaderna innebär att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan minskar. Byggnadsnämnden kan därigenom i stället pröva en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare. Skärpningarna är huvudsakligen av lagteknisk karaktär och innebär ett förtydligande av den ordning som redan är avsedd genom gällande rätt.

Förslaget att förändringar inom ramen för en befintlig bebyggelsestruktur i fler fall kan prövas genom bygglov eller förhandsbesked bör gynna alla byggföretag men särskilt små byggföretag, som i dag inte anser sig ha ekonomiska resurser att engagera sig i byggprojekt som förutsätter en ny eller ändrad detaljplan.

Det har inte varit möjligt att beräkna i vilken utsträckning som de ändrade bestämmelserna innebär att kommunerna inte behöver upprätta en detaljplan. I många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt, vilket kan påverka hur byggnadsnämnden bedömer möjligheterna att pröva en åtgärd genom ett bygglov eller förhandsbesked. Kommunen kan även välja att pröva en åtgärd genom detaljplaneläggning i sådana fall där lagen inte ställer något krav på detaljplan. Förslaget bör dock leda till att detaljplaner upprättas i något färre situationer än i dag, vilket bör leda till något lägre kostnader för exploatörer och andra företag.

Om kommunen avstår från detaljplaneläggning minskar inte bara den tid som åtgår för detaljplaneprocessen, utan även den tid som går åt för att handlägga ett eventuellt överklagande. Genom att färre detaljplaner upprättas kan den genomsnittliga handläggningstiden vid nya exploateringar antas bli något kortare än vad som gäller i dag.

I den mån någon detaljplan inte upprättas leder detta till färre begränsningar om det t.ex. finns behov av att bygga till befintliga byggnader. Samtidigt leder avsaknaden av en detaljplan till att det blir svårare för företag att förutse vilka förutsättningar som finns för förändringar i verksamheten. Detaljplanen skyddar även i viss utsträckning mot överklaganden genom att vissa frågor anses vara avgjorda genom detaljplanen (jfr 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL).

Sammantaget kan förslaget leda till något lägre kostnader för företag.

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

Förslagen i avsnitt 5.5 innebär sammanfattningsvis att länsstyrelsen årligen med bindande verkan ska peka ut vilka områden i länet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse.

Förslaget innebär att det blir lättare för företagen att förstå vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse och därigenom inom vilka områden som vissa bestämmelser är tillämpliga.

Ändringarna i ordningslagen

Förslagen i 5.6.1 innebär sammanfattningsvis att flera krav enligt ordningslagen, som i dag enbart gäller inom områden med detaljplan, även ska gälla inom tätbebyggelse. Det gäller kravet att anmäla allmänna sammankomster utomhus eller offentliga tillställningar, kravet att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget samt kravet att sprängning och skjutning med eldvapen inte utan tillstånd av Polismyndigheten får äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

Företag som anordnar offentliga tillställningar av visst slag inom områden med tätbebyggelse – som inte omfattas av detaljplan – kan i något fler fall behöva anmäla detta till Polismyndigheten. Detta kan därigenom medföra ökade administrativa kostnader för berörda företag. Det torde dock vara få företag som anordnar offentliga till-

ställningar inom sådana områden som inte omfattas av detaljplan varför konsekvenserna endast bör uppstå i ett fåtal fall.

Motsvarande resonemang är även tillämpligt i fråga om företag som avser att ta i anspråk en offentlig plats – som inte omfattas av detaljplan – på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget.

Sammantaget bör förslaget endast medföra marginella konsekvenser för ett begränsat antal företag.

Ändringarna i miljöbalken

I avsnitt 5.6.2 föreslås att definitionen av avloppsvatten i miljöbalken, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, ska utvidgas till att även omfatta motsvarande avvattning av mark inom tätbebyggelse. Vidare föreslås att kravet på anmälan för en anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter respektive asfaltverk eller oljegrusverk ska utökas till att även gälla inom områden med samlad bebyggelse.

Förslaget bör inte leda till några konsekvenser för företag eftersom inga företag torde avleda dränerings- och dagvatten på sådant sätt – ett företag torde alltid avvattna mark för en viss eller vissa fastigheters räkning.

Förslaget om att ändra i miljöprövningsförordningen innebär att kravet på vissa miljöstörande verksamheter ska anmälas till miljö- och hälsoskyddsnämnden, om verksamheterna ska bedrivas inom samlad bebyggelse. Det bör vara ovanligt att sådan verksamhet bedrivs inom samlad bebyggelse, vilket innebär att kravet på anmälan inte bör medföra några större konsekvenser för företagen.

Följändringar i plan- och bygglagen med anledning av ändrat krav på detaljplan

Förslaget i avsnitt 5.6.9 innebär sammanfattningsvis att kraven på bygglov inom områden med detaljplan i vissa delar utvidgas till att även gälla tätbebyggelse. Det gäller kraven på bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad eller om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, kraven

på bygglov för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, samt kraven på bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Kraven på rivningslov och marklov utökas till att även gälla tätbebyggelse. Vidare föreslås att byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utvidgas till att gälla alla områden, men att byggnadsnämnden inte får ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Förslagen syftar till att förslaget till ändrat detaljplanekrav inte ska medföra några förändringar när det gäller räckvidden av kraven på bygglov. Även om kraven på bygglov utökas till att gälla inom områden med tätbebyggelse är tanken att detta i normalfallet inte ska leda till någon ändring – om detaljplanekravet inte förändras skulle åtgärderna ändå kräva bygglov eftersom områdena då skulle ha detaljplanelagts. I praktiken kommer dock fler områden att omfattas av krav på bygglov, rivningslov respektive marklov, eftersom vissa områden som avses utgöra tätbebyggelse i dag inte har någon detaljplan.

Våra tester i Västmanlands län pekar på att antalet byggnader inom tätbebyggelse kommer att vara knappt 18 procent fler jämfört med det antal byggnader som finns inom detaljplanelagt område. Därmed kommer exempelvis fler byggnader att omfattas av krav på bygglov för vissa fasadförändringar. Förslaget kan förväntas medföra att ett begränsat antal företags administrativa kostnader för bygglov ökar något jämfört med vad som gäller i dag.

Förslaget att det ska krävas bygglov för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom tätbebyggelse kan antas medföra något ökade administrativa kostnader för företag. Det bör emellertid vara ovanligt att ekonomibyggnader uppförs för de areella näringarnas behov inom tätbebyggelse. I det enskilda fallet kan kostnaden för ett sådant bygglov bli omfattande, åtminstone i de fall som det är fråga om större ekonomibyggnader. Det hänger samman med att kommunernas bygglovstaxor normalt utgår från byggnadens area när avgiften ska bestämmas.

Förslaget att utöka byggnadsnämndens möjligheter så att nämnden även kan ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utanför områden med detaljplan bör endast påverka företagen i en-

staka fall. I sådana fall bör det dessutom ligga i företagets eget intresse att bristerna i trafiksäkerheten kan åtgärdas.

Sammantaget kan förslagen ge upphov till en begränsad ökning av företagets administrativa kostnader, framför allt i fråga om att det kan krävas bygglov i högre utsträckning. Kostnaderna får emellertid anses vara små i sammanhanget och förslaget kan inte heller anses vara oproportionerligt i förhållande till de intressen som föranleder den föreslagna regleringen. Kostnaderna kan dessutom motiveras genom att det bör leda till något lägre kostnader för detaljplanläggning.

7.5 Konsekvenser för enskilda

Det ändrade kravet på detaljplan

Förslaget i avsnitt 4 innebär sammanfattningsvis en justering av kravet i PBL på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan. Förslaget innebär både lättnader och skärpningar i kravet. Lättnaderna innebär att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan minskar. Byggnadsnämnden kan därigenom i stället pröva en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare. Skärpningarna är huvudsakligen av lagteknisk karaktär och innebär ett förtydligande av den ordning som redan är avsedd genom gällande rätt.

Förslaget bör leda till att detaljplaner upprättas i något färre situationer än i dag.

I den mån någon detaljplan inte upprättas leder detta till färre begränsningar om det t.ex. finns behov av att bygga till befintliga byggnader. Samtidigt leder avsaknaden av en detaljplan till att det blir svårare för enskilda att förutse vilka förutsättningar som finns för förändringar. Detaljplanen skyddar även i viss utsträckning mot överklaganden genom att vissa frågor anses vara avgjorda genom detaljplanen (jfr 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL). Så kallade utomplansärenden tar dessutom vanligtvis mer tid i anspråk att handlägga för byggnadsnämnden genom att fler intressen ska beaktas. Kraven på den enskilde i fråga om underlag m.m. till ansökningar om bygglov m.m. kan komma att öka något i de fall som det inte finns någon

detaljplan eftersom flera frågor, t.ex. de geotekniska förutsättningarna, vanligtvis utreds vid detaljpanelläggningen.

Om färre detaljplaner upprättas kommer det att bli otydligare för den enskilde vad som kan tillåtas på en specifik plats, vilket kan vara både positivt och negativt för den enskilde. När rättigheter och skyldigheter på varje enskild tomt inte längre har reglerats i en detaljplan kan förändringar ske i grannskapet som uppfattas som störande av den enskilde, vilket kan leda till fler klagomålsärenden. Samtidigt kan förslaget i vissa fall leda till att den egna fastigheten i större utsträckning kan användas och bebyggas på det sätt som den enskilde önskar.

Enligt uppdraget ska vi redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vi bedömer att förslaget är förenligt med dessa bestämmelser.

Enligt uppdraget ska vi beskriva hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning. Skrivningen får antas ha bäring på Århuskonventionen, vars fullständiga namn är konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Som vi har redovisat i avsnitt 4.9 bedömer vi att förslaget är förenligt med Århuskonventionen. Därutöver kan följande tilläggas.

Genom detaljplaneprocessen underrättas i vissa fall allmänheten om förändringar i bebyggelsen, bl.a. genom information på kommunens anslagstavla och webbplats samt kungörelser i ortspressen (5 kap. 11 b och 19 §§ PBL). Utöver de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs ska kommunen även samråda med ”enskilda i övrigt” (5 kap. 11 § första stycket 4 PBL). Därigenom ges enskilda möjligheter att lämna synpunkter på förslaget och kan i vissa fall även få rätt att överklaga kommunens beslut att anta planen.

Den krets som underrättas om en ansökan om bygglov eller förhandsbesked är mer begränsad och omfattar inga andra enskilda än de kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs (9 kap. 25 § PBL). Likafullt kommer de enskilda som bör ha störst intresse av den sökta åtgärden ges tillfälle att yttra sig över denna.

Vi bedömer att våra förslag framför allt kommer att leda till att kommunen avstår från att göra detaljplaner i situationer där detaljplaner i dag framför allt görs av formella skäl och där allmänheten vanligtvis inte har några starka intressen. Sammantaget bör våra förslag inte ha någon större inverkan på allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen eller för tillgången till rättslig prövning.

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

Förslagen i avsnitt 5.5 innebär sammanfattningsvis att länsstyrelsen årligen med bindande verkan ska peka ut vilka områden i länet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse.

Förslaget innebär att det blir lättare för enskilda att förstå vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse och därigenom inom vilka områden som vissa bestämmelser är tillämpliga.

Ändringarna i ordningslagen

Förslagen i 5.6.1 innebär sammanfattningsvis att flera krav enligt ordningslagen (1993:1617), som i dag enbart gäller inom områden med detaljplan, även ska gälla inom tätbebyggelse. Det gäller kravet att anmäla allmänna sammankomster utomhus eller offentliga tillställningar, kravet att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget samt kravet att sprängning och skjutning med eldvapen inte utan tillstånd av Polismyndigheten får äga rum inom område som omfattas av detaljplan. Motsvarande gäller även för de särskilda regler som gäller för minderåriga avseende luft- eller fjädevapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut.

Enskilda som anordnar allmänna sammankomster utomhus eller offentliga tillställningar av visst slag inom områden med tätbebyggelse – som inte omfattas av detaljplan – kan i något fler fall behöva anmäla detta till Polismyndigheten. Detta kan därigenom medföra vissa kostnader i form av de avgifter som är förenade med en an-

målan. Många gånger bör det dock vara möjligt för Polismyndigheten att befria anordnaren från anmälningsskyldigheten för de fall som det nu är fråga om. Konsekvenserna bör därmed vara små.

Kravet på tillstånd av Polismyndigheten för sprängning och skjutning inom tätbebyggelse – som inte omfattas av detaljplan – medför att enskilda kan behöva söka tillstånd i högre utsträckning än tidigare. Kostnaden för ett sådant tillstånd uppgår i normalfallet till 1 350 kronor¹ (1 § förordningen [1993:1631] om avgifter för vissa ärenden enligt ordningslagen jämförd med 10 § avgiftsförordningen [1992:191]). Som framhållits av bl.a. *Svenska jägareförbundet* under remissen av departementspromemorian är det vanligt förekommande med jakt i anslutning till byar och mindre samhällen. Vi delar därför förbundets uppfattning att det skulle leda till oproportionerliga konsekvenser om kravet på skottlossningstillstånd skulle gälla generellt inom samlad bebyggelse, på det sätt som föreslogs i promemorian. Vi menar dock att förslaget om att det ska krävas tillstånd för skjutning inom tätbebyggelse får anses vara proportionerligt utifrån behovet av allmän ordning och säkerhet. Därtill bedömer vi att utvidgningen bör få förhållandevis små praktiska konsekvenser eftersom det är vanligt förekommande att kommunen genom lokala ordningsföreskrifter utvidgar kravet på tillstånd för skjutning och sprängning till att även gälla sådana tätbebyggda områden som inte omfattas av en detaljplan. Med den föreslagna begränsningen att kraven enbart ska gälla inom tätbebyggelse bör även konsekvenserna av detta förslag vara små.

Konsekvenserna bör bli små även när det gäller förslaget att det ska krävas tillstånd för att ta i anspråk en offentlig plats inom tätbebyggelse – som inte omfattas av detaljplan – på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Generellt sett bör det vara relativt ovanligt att enskilda använder offentliga platser på ett sätt som kräver tillstånd.

Bestämmelserna är straffsanktionerade med böter och fängelse i straffskalan, det senare endast i fråga om att uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåta att anmäla en sådan allmän sammankomst eller offentlig tillställning som är anmälningspliktig. I praxis förekommer

¹ När det gäller tillstånd för skjutning utomhus med luft- eller fjädervapen är kostnaden 700 kronor.

emellertid endast böter när det gäller överträdelser av de bestämmelser som det nu är fråga om.

I förhållande till syftet med de föreslagna regleringarna, dvs. behovet av allmän ordning och säkerhet, kan konsekvenserna för enskilda inte anses vara oproportionerliga.

Ändringarna i miljöbalken

I avsnitt 5.6.2 föreslås att definitionen av avloppsvatten i miljöbalken, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattnings av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, ska utvidgas till att även omfatta motsvarande avvattnings av mark inom tätbebyggelse. Vidare föreslås att kravet på anmälan för en anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter respektive asfaltverk eller oljegrusverk ska utökas till att även gälla inom områden med samlad bebyggelse.

Förslaget bör inte leda till några konsekvenser för enskilda eftersom inga enskilda bör avleda dränerings- och dagvatten på det sätt som avses i paragrafen – en enskild torde alltid avvattna mark för en viss eller vissa fastigheters räkning.

Förslaget att ändra i miljöprövningsförordningen innebär att kravet på vissa miljöstörande verksamheter ska anmälas till miljö- och hälsoskyddsmyndigheten, om verksamheterna ska bedrivas inom samlad bebyggelse. Det bör vara ovanligt att sådan verksamhet bedrivs inom samlad bebyggelse. Om så sker, bör enskilda ha nytta av att dessa verksamheter ska anmälas till miljö- och hälsoskyddsmyndigheten genom att myndigheten därigenom kan meddela de förbud och försiktighetsåtgärder som kan behövas för att förhindra störningar för omgivningen.

Följändringar i plan- och bygglagen med anledning av ändrat krav på detaljplan

Förslaget i avsnitt 5.6.9 innebär sammanfattningsvis att kraven på bygglov inom områden med detaljplan i vissa delar utvidgas till att även gälla tätbebyggelse. Det gäller kraven på bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad eller om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, kraven på bygglov för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk

eller annan liknande näring, samt kraven på bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Kraven på rivningslov och marklov utökas till att även gälla tätbebyggelse. Vidare föreslås att byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utvidgas till att gälla alla områden, men att byggnadsnämnden inte får ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Förslaget syftar till att förslaget till ändrat detaljplanekrav inte ska medföra några förändringar när det gäller räckvidden av kraven på bygglov. Även om kraven på bygglov utökas till att gälla inom områden med tätbebyggelse är tanken att detta i normalfallet inte ska leda till någon ändring – om detaljplanekravet inte förändras skulle åtgärderna ändå kräva bygglov eftersom områdena då skulle ha detaljplanelagts. I praktiken kommer dock fler områden att omfattas av krav på bygglov, rivningslov respektive marklov, eftersom vissa områden avses utgöra tätbebyggelse i dag inte har någon detaljplan.

Våra tester i Västmanlands län pekar på att antalet byggnader inom tätbebyggelse kommer att vara knappt 18 procent fler jämfört med det antal byggnader som finns inom detaljplanelagt område. Därmed kommer exempelvis fler byggnader att omfattas av krav på bygglov för vissa fasadförändringar. Samtidigt utvidgas undantaget att kravet inte omfattar en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom områden med detaljplan, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller området karaktär (9 kap. 5 och 5 a §§ PBL). Eftersom enskilda oftast äger sådana byggnader som avses i undantaget bör relativt få enskilda påverkas av förslaget att utöka kravet på bygglov.

Förslaget att det ska krävas bygglov för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom tätbebyggelse bör inte påverka enskilda, framför allt eftersom det bör vara mycket ovanligt att enskilda uppför en ekonomibyggnad för de areella näringarnas behov inom tätbebyggelse.

Förslaget att utöka byggnadsnämndens möjligheter så att nämnden även kan ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utanför områden med detaljplan bör endast påverka enskilda i enstaka fall. I sådana fall bör det dessutom ligga i den enskildes eget intresse att bristerna i trafiksäkerheten kan åtgärdas.

Sammantaget kan förslagen medföra att det krävs bygglov i något fler fall för enskilda. Med tanke på de kostnader som ett byggprojekt vanligtvis är förenat med får dessa kostnader anses vara små i sammanhanget. Förslaget kan inte heller anses vara oproportionerligt i förhållande till de intressen som föranleder den föreslagna regleringen. Kostnaderna kan dessutom motiveras genom att det bör leda till något lägre kostnader för detaljpanelläggning.

7.6 Konsekvenser för miljön

Det ändrade kravet på detaljplan

Förslaget i avsnitt 4 innebär sammanfattningsvis en justering av kravet i PBL på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan. Förslaget bör leda till att detaljplaner upprättas i något färre situationer än i dag.

Förslaget innebär att bebyggelse kan tillkomma utan statens medverkan i fler fall än i dag. Det kan i vissa avseenden få betydelse för hur bebyggelsen utformas, t.ex. om samråd inte kommer till stånd med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten eller Trafikverket.

Länsstyrelsen har bl.a. till uppgift att vid samråd under planprocessen ge råd om hur hänsyn bör tas till de allmänna intressena i 2 kap. PBL. Genom att länsstyrelsen vanligtvis har god tillgång till expertkunskaper inom miljöområdet medför länsstyrelsens deltagande i planarbetet ofta att olika miljöaspekter uppmärksammas i högre grad. Länsstyrelsen brukar peka på behov av att olika miljöaspekter ska utredas, t.ex. när det gäller riksintressen, miljö kvalitetsnormer, buller, vatten och avlopp, strandskydd, luftföroreningar, kulturmiljöfrågor, människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämningar och erosion och andra typer av riskaspekter. Förslaget kan medföra att dessa frågor utreds mera sällan i de fall när kommunen väljer att inte upprätta en detaljplan. Förslaget medför även ett ökat behov av att hantera dessa frågor i översiktsplanen.

Ny bebyggelse medför ofta krav på statlig infrastruktur. Om Trafikverket inte involveras i större byggprojekt, finns risk för att ny bebyggelse tillkommer på ett sätt som det allmänna vägnätet inte är dimensionerat för. Det skulle kunna påverka mängden transporter och trafiksäkerheten på ett olämpligt sätt.

Inom områden som inte omfattas av detaljplan är kraven på bygglov enligt gällande rätt lägre, dvs. färre åtgärder kräver bygglov än vad som gäller inom planlagda områden. Detta medför att bygglovsfria byggnader kan tillkomma på olämpliga platser. Om ny bebyggelse tillåts utan detaljplan, kan bl.a. nya komplementbyggnader i vissa fall tillkomma i riskutsatta lägen, exempelvis på skredbenägen mark eller på mark som riskerar att översvämmas. Med de förslag till utökad lovplikt vi föreslår inom tätbebyggelse bör emellertid denna risk vara försumbar.

I propositionen framhålls att förtätning i vissa fall kan leda till olämpliga konsekvenser (prop. 2013/14:126 s. 273).

Färre detaljplaner kan på sikt i vissa fall leda till önskad förtätning. Plangenomförandeutredningen framhåller att tätare samhällen kan leda till ökad risk för svåra konsekvenser vid bränder (SOU 2013:34 s. 251). Detta motverkas emellertid av att byggnadsnämnden ska bevaka att brandsäkerhetskraven kommer att uppfyllas i fråga om bygglovs- eller anmälningspliktiga åtgärder. Vattenbrist respektive saltvatteninträngning kan uppstå i kustnära områden, om vattenuttaget ökar på ett ohållbart sätt till följd av att fler bosätter sig i ett område. Även i de fall vatten hämtas från annat håll, kan ökad mängd hårdgjord yta leda till att grundvattenbildningen minskar. Om vattentillförseln minskar, kan detta leda till sättningar i undergrunden med efterföljande skador på bebyggelsen som följd.

Att byggrätten begränsas genom en detaljplan kan vara det enda styrmedlet för att hindra en olämplig permanentbosättning i ett område som av olika skäl är olämpligt för åretruntboende. Fler enskilda avlopp i ett område med ogynnsam status i vattendrag eller sjöar kan leda till svårigheter att uppnå mål enligt vattendirektivet.

Våra förslag skiljer sig från förslagen i propositionen på så vis att de framför allt möjliggör förändringar inom ramen för en redan befintlig bebyggelsestruktur. Våra förslag skulle i vissa fall kunna leda till en olämplig förtätning, men vi bedömer att riskerna är väsentligt lägre med våra förslag jämfört med de förslag som redovisades i propositionen. Därutöver menar vi att byggnadsnämnderna normalt kan förväntas göra lämpliga avvägningar om vad som kan tillåtas inom ramen för ett enskilt bygglovsärende. Därtill finns det även anledning att uppmärksamma att förtätning ofta ge förutsättningar för en god hushållning med ändliga resurser i form av mark och vatten. Förtätning kan även göra det lättare att försörja ett område med kollektivtrafik. Därigenom kan samhällets totala transportarbete begränsas, vilket är positivt för miljön.

Av våra direktiv framgår att beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion.

Regeringen har preciserat miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö (Ds 2012:23 s. 107 ff.). Enligt preciseringen inbegriper målet bl.a. att

- en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade,
- städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor,
- det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas,
- människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker, och att
- användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används.

Om färre detaljplaner upprättas kan det i vissa fall bli svårare att nå miljö kvalitetsmålet, bl.a. genom att det finns risk för att bebyggelsestrukturen i vissa fall utvecklas på ett ohållbart sätt. Dels på grund av minskad samhällskontroll, dels på grund av att förändringar kan komma att ske på ett oplanerat sätt i fler fall. Förslagen kan även medföra att det blir svårare att nå andra miljö kvalitetsmål, t.ex. Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet och Hav i balans samt levande kust och skärgård. Riskerna med vårt förslag bör dock vara begränsade, huvudsakligen eftersom våra förslag framför allt avser förändringar inom ramen för en befintlig bebyggelsestruktur.

Många gånger är utredningen kring hur behovet av vatten och avlopp ska tillgodoses mer begränsad när det gäller ansökningar om

bygglov än den utredning som sker när en detaljplan tas fram. Detta kan leda till att olägenheter i vissa fall kan uppstå för människors hälsa och miljön. Kommunen har dock ett övergripande ansvar för att i sådana fall tillgodose behovet av vatten och avlopp genom s.k. allmänna vattentjänster enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Förslaget kan påverka möjligheterna att nå miljö kvalitetsmålen och det går inte att utesluta att miljön i vissa fall kan påverkas negativt.

Förslaget bör inte medföra några påtagliga konsekvenser för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion – dessa aspekter ska bedömas även om någon planläggning inte kommer till stånd (2 kap. 5 § PBL). De risker som trots allt kan finnas hänger samman med att dessa aspekter vanligtvis får en sämre genomlysning inom ramen för en bygglovsprövning än om byggprojektet prövas genom en detaljplan. Det beror bl.a. på att länsstyrelsen normalt inte har någon tillsynsuppgift i enskilda ärenden om bygglov respektive förhandsbesked. Det kan i sin tur medföra att brister i det tekniska underlaget inte uppmärksammas inom ramen för bygglovsprövningen. Riskerna i förhållande till människors hälsa och säkerhet bedöms dock vara små.

Enligt våra direktiv ska vi även beskriva konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljö värden och gestaltungsfrågor.

Om fler åtgärder prövas genom bygglov eller förhandsbesked i stället för en detaljplan, finns risk för att grönområden tas i anspråk på ett sätt som på sikt kan minska tillgången till tätortsnära natur. Det hänger samman med att planfrågor normalt diskuteras i ett större sammanhang och att det då finns bättre förutsättningar för att de ekologiska och sociala värden som ofta finns i grönstrukturen vägs in i beslutet. En planmässig prövning bör även minska risken för att olika exploateringar stegvis tar i anspråk värdefulla mark- och vattenområden på ett olämpligt sätt. Vi bedömer dock att risken bör vara liten för att våra förslag leder till att tillgången till grönområden minskar. Risken bör även kunna begränsas genom att frågan hanteras inom ramen för översiktsplaneringen.

Motsvarande resonemang kan även tillämpas när det gäller risken för att förslagen leder till olämpliga konsekvenser för natur- och kulturmiljö värden. Genom att förutsättningarna för en allsidig belys-

ning av olika sakfrågor är sämre i ett ärende om bygglov eller förhandsbesked än i ett planärende, är risken större för att olika naturvärden inte uppmärksammas i tillräckligt hög grad i ett sådant sammanhang. Riskerna för att naturvärden skadas bör dock vara förhållandevis små, framför allt genom att våra förslag tar sikte på exploateringar inom ramen för befintliga bebyggelsestrukturen.

Det kan inte heller uteslutas att kulturmiljövärden och gestaltungsfrågor kan påverkas negativt, om de hanteras genom ett bygglov eller förhandsbesked och inte genom en detaljplan. Bland annat granskar länsstyrelsen inom ramen för planprocessen hur den önskade exploateringen förhåller sig till olika kulturmiljövärden, vilket bör leda till att sådana värden uppmärksammas i högre grad.

Detaljplanen ger förutsättningar för en relativt detaljerad styrning av byggnaders utformning från kommunens sida, vilket kan vara svårare att åstadkomma inom ramen för ett bygglov eller förhandsbesked. Det kan vara både positivt och negativt. Styrningen är positiv om denna leder till gestaltningen utvecklas på ett gynnsamt sätt, exempelvis genom att tillföra arkitektoniska värden. Detaljplaneprocessen kan i andra fall leda till att arkitektoniska kvaliteter kompromissas bort när den önskade bebyggelsen bearbetas i förhållande till olika önskemål. Detaljplanebestämmelser som syftar till att säkerställa olika estetiska värden kan även leda till att andra lämpliga utformningar hindras.

Sammanfattningsvis bedömer vi att riskerna för en olämplig utveckling från miljösynpunkt bör vara små.

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

Förslagen i avsnitt 5.5 innebär sammanfattningsvis att länsstyrelsen årligen ska peka ut vilka områden i länet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse.

Förslagen medför inte några konsekvenser för miljön.

Ändringarna i ordningslagen

Förslagen i 5.6.1 innebär sammanfattningsvis att flera krav enligt ordningslagen, som i dag enbart gäller inom områden med detaljplan, även ska gälla inom tätbebyggelse.

Förslagen medför inte några konsekvenser för miljön.

Ändringarna i miljöbalken

I avsnitt 5.6.2 föreslås att definitionen av avloppsvatten i miljöbalken, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, ska utvidgas till att även omfatta motsvarande avvattning av mark inom tätbebyggelse. Vidare föreslås att kravet på anmälan för en anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter respektive asfaltverk eller oljegrusverk ska utökas till att även gälla inom områden med samlad bebyggelse.

Den nu aktuella bestämmelsen i 9 kap. 2 § miljöbalken tar sikte på dräneringsvatten och dagvatten, i första hand sådant vatten som avleds från tomter och allmänna platser inom områden med detaljplan. Genom den föreslagna ändringen kommer definitionen även att omfatta sådant dräneringsvatten och dagvatten som avleds från motsvarande områden inom tätbebyggelse som inte omfattas av detaljplan.

Den föreslagna definitionen får endast betydelse för sådan bebyggelse som redan i dag utgör tätbebyggelse men som inte omfattas av en detaljplan. Därigenom kommer definitionen att omfatta dräneringsvatten och dagvatten som i dag inte räknas som avloppsvatten. Eftersom avloppsvatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt, så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer (jfr 9 kap. 7 § miljöbalken), kommer kravet i vissa fall att bli mera omfattande än vad som i dag är fallet. Om kravet leder till att ytterligare dräneringsvatten och dagvatten renas eller tas om hand på något annat sätt bör detta medföra att färre föroreningar m.m. avleds till recipienten, dvs. en positiv konsekvens för vattenmiljön. Sannolikt torde det vara relativt ovanligt att sådan avvattning sker utan att den som svarar för avvattningen först har anordnat de reningsanläggningar som behövs. Därigenom är de positiva miljöeffekterna sannolikt begränsade.

*Följändringar i plan- och bygglagen
med anledning av ändrat krav på detaljplan*

Förslagen i avsnitt 5.6.9 innebär sammanfattningsvis att kraven på bygglov inom områden med detaljplan i vissa delar utvidgas till att även gälla tätbebyggelse. Det gäller kraven på bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en byggnad eller om byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, kraven på bygglov för ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, samt kraven på bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar. Kraven på rivningslov och marklov utökas till att även gälla tätbebyggelse. Vidare föreslås att byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utvidgas till att gälla alla områden, men att byggnadsnämnden inte får ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Förslagen syftar till att förslaget till ändrat detaljplanekrav inte ska medföra några förändringar när det gäller räckvidden av kraven på bygglov. Även om kraven på bygglov utökas till att även gälla inom områden med tätbebyggelse är tanken att detta i normalfallet inte ska leda till någon ändring – om detaljplanekravet inte förändras skulle åtgärderna ändå kräva bygglov eftersom områdena då skulle ha detaljplanelagts. I praktiken kommer dock fler områden att omfattas av krav på bygglov, rivningslov respektive marklov, eftersom vissa områden avses utgöra tätbebyggelse i dag inte har någon detaljplan. Det bör vara positivt för miljön.

Om kraven på bygglov inte ändras, samtidigt som kravet på detaljplan ändras, kan det däremot finnas risk för en olämplig bebyggelseutveckling. De tekniska krav och allmänna intressen som byggnadsnämnden har att bevaka i samband med ansökningar om lov bör vanligtvis leda till att brister i utformningen kan undvikas. Även byggnadsnämndens rådgivande verksamhet har vanligtvis en positiv betydelse för den byggda miljön. Således skulle en förändring av detaljplanekravet kunna leda till en försämrad miljö inom tätbebyggelse om kraven på bygglov inte justeras.

Förslaget att utöka byggnadsnämndens möjligheter till att även kunna ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet utanför områden med detaljplan bör vara positivt för trafikmiljön, även om

det är mindre sannolikt att byggnadsnämnderna kommer att förelägga om ändrade utfarter m.m. i någon större omfattning.

Sammantaget bör förslaget vara nödvändigt om inte den byggda miljön ska påverkas negativt i samband med en förändring av kravet på detaljplan.

7.7 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Den tid som åtgår för plan- och byggprocessen i dag är relativt lång, vilket bl.a. påverkar förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De långa processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk från exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande räntekostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter planläggning.

Ett genomförande av förslagen i detta betänkande kommer inte att innebära väsentligt fler bostäder i sig. Regelförenklingarna bidrar emellertid till att effektivisera plan- och byggprocessen som helhet, vilket innebär att tiden från idé till färdigställande kan kortas något. Genom kortare handläggningstider kan den kommunala kapaciteten att handlägga detaljplaner öka något, men framför allt skapar kortade ledtider i planprocessen förutsättningar för att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till planläggning. Detta kan på sikt leda till ökad konkurrens inom byggsektorn och därmed ett ökat utbud av bostäder. Ett genomförande av förslagen kan därigenom sägas bidra till att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggandet.

7.8 EU-rätten

Som vi har redovisat i avsnitt 4.9 bedömer vi att förslaget om ändrat krav på detaljplan uppfyller kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Sevesodirektivet.

De förslag och bedömningar som redovisas i övrigt i detta delbetänkande bedöms vara förenliga med EU-rätten.

7.9 Övriga konsekvenser

Förslagen saknar betydelse för jämställdheten mellan män och kvinnor, för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt för sysselsättningen och den offentliga servicen. Inte heller bedöms förslagen påverka förutsättningarna för en digital plan- och byggprocess eller för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse

I lagen, som är ny, finns bestämmelser om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse. Lagen består av tre paragrafer. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.5.

1 §

I paragrafen anges de lagar där termen tätbebyggelse förekommer och där betydelsen av denna term kopplas till ett sådant område som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket.

2 §

I paragrafen anges de lagar där termen samlad bebyggelse förekommer och där betydelsen av denna term kopplas till ett sådant område som följer av föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket.

3 §

I *första stycket* finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om kriterier för tätbebyggelse och samlad bebyggelse. Sådana föreskrifter ska avse bebyggelse av en viss minsta omfattning och täthet eller mark som används eller kommer att användas för ett visst ändamål.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att därefter meddela föreskrif-

ter om vilka geografiska områden som utgör tätbebyggelse eller samlad bebyggelse.

Av ordet *därefter* följer att föreskriftsrätten enligt andra stycket förutsätter att regeringen meddelat föreskrifter om kriterier för tätbebyggelse och samlad bebyggelse.

8.2 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

9 kap.

2 §

I paragrafen anges vad som avses med avloppsvatten. Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.2.

Ändringen i *första stycket 3* innebär att med avloppsvatten även avses vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom en tätbebyggelse, utanför ett område med detaljplan, som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning.

I det nya *andra stycket* finns en upplysning om att det i lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med tätbebyggelse i första stycket 3.

8.3 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

1 kap.

3 §

I paragrafen, som är ny, finns en upplysning om att det i lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med tätbebyggelse i ordningslagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.1.

2 kap.

5 §

I paragrafen regleras frågor om anmälningsskyldighet för den som avser att inom ett område med detaljplan anordna en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att anmälningsskyldigheten även gäller för den som inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan anordnar en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 §.

Andra stycket ändras dels så att anmälningsskyldigheten även gäller för den som anordnar en allmän sammankomst inomhus inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan, dels som en följd av ändringen i första stycket.

Termen tätbebyggelse har samma betydelse som anges i den nya bestämmelsen i 1 kap. 3 §.

3 kap.

1 §

I paragrafen regleras i vilka fall tillstånd behövs av Polismyndigheten för att använda en offentlig plats inom detaljplanelagt område. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att motsvarande krav även gäller inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan.

Termen tätbebyggelse har samma betydelse som anges i den nya bestämmelsen i 1 kap. 3 §.

6 §

I paragrafen regleras i vilka fall tillstånd behövs av Polismyndigheten för sprängning och skjutning inom ett område med detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.1.

Ändringen i *första stycket* innebär att ett sådant tillstånd även behövs för sprängning och skjutning med eldvapen inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan.

I *andra stycket*, som är nytt, finns ett undantag från första stycket för sprängning och skjutning med eldvapen som sker på övnings- eller skjutfält som hör till försvarsmakten.

Enligt *tredje stycket* krävs det tillstånd för att den som är under 18 år, utomhus inom ett område med detaljplan, ska få använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför ett sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Bestämmelsen ändras så att ett sådant tillstånd även behövs inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan. Som en följdändring ska detsamma även gälla utanför ett område med detaljplan som inte heller utgör en tätbebyggelse, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Termen tätbebyggelse har samma betydelse som anges i den nya bestämmelsen i 1 kap. 3 §.

8.4 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap.

4 §

I paragrafen införs definitioner av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.9.

Med tätbebyggelse avses områden som utgör sådan bebyggelse enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse. Termen används i 9 kap. 2, 3, 5, 5 a, 6 a, 10, 11 och 13 §§.

Med samlad bebyggelse avses områden som utgör sådan bebyggelse enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 § andra stycket lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse. Termen används i 9 kap. 6, 7 och 8 §§.

4 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om krav på reglering med detaljplan. I första stycket anges i vilka fall som kommunen ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning med en detaljplan. I andra stycket görs undantag från första stycket i de fall som byggnadsverket kan prövas i samband med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Första stycket 1 har ändrats genom att bedömningen enligt bestämmelsens andra led i stället ska ingå vid tillämpningen av undantaget i andra stycket. Ändringen innebär att ny sammanhållen bebyggelse som huvudregel kräver detaljplan. Betydelsen av termen sammanhållen bebyggelse anges i 1 kap. 4 §. Syftet med ändringen är att det ska bli lättare för byggnadsnämnden att bedöma om åtgärden kräver en detaljplan eller om den kan prövas i samband med ett bygglov eller ett förhandsbesked. Genom att bedömningens placering ändras blir det möjligt att i motivtext tydligare ange i vilka fall en ny sam-

manhållen bebyggelse går att pröva genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

Första stycket 2 har ändrats genom att bedömningen enligt bestämmelsens andra led i stället ska ingå vid tillämpningen av undantaget i andra stycket. Ändringen innebär att en bebyggelse som ska förändras eller bevaras som huvudregel kräver detaljplan. Syftet med ändringen är att det ska bli lättare för byggnadsnämnden att bedöma om åtgärden kräver en detaljplan eller om den kan prövas i samband med ett bygglov eller ett förhandsbesked. Genom att bedömningens placering ändras blir det möjligt att i motivtext tydligare ange i vilka fall en bebyggelse som ska förändras eller bevaras går att pröva genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

Första stycket 3 a har ändrats. För det första redaktionellt genom att en av de två förutsättningar som punkten innehåller flyttats till en egen punkt, *punkten 3 b*. För det andra genom att bedömningen av ett byggnadsverks inverkan på omgivningen inte längre bara ska göras utifrån dess användning utan även i förhållande till den inverkan som byggnadsverket i sig har. Sådan inverkan kan exempelvis uppstå i samband med att byggnadsverket uppförs eller genom hur det utformas arkitektoniskt, att det medför skuggbildning eller att grundvattenbildning försvåras när ytterligare yta hårdgörs. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.5.

Första stycket 3 c motsvaras av den tidigare bestämmelsen i första stycket 3 b. Ingen ändring i sak är avsedd.

Första stycket 5 är en ny punkt. Den nya punkten innebär ett krav på detaljplan för en åtgärd som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i punkterna a–h. Syftet med bestämmelsen är att ett bygglov eller ett förhandsbesked inte ska ges för en sådan åtgärd, utan att ansökan i stället ska avslås med hänvisning till att åtgärden förutsätter planläggning (jfr 9 kap. 31 § 2). De lovpliktiga åtgärder som avses omfattar såväl nybyggnad som ändring av ett befintligt byggnadsverk. Om den sökta åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, trots att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för en sådan åtgärd eller verksamhet som avses i punkterna a–h, gäller inte kravet på detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

De verksamheter och åtgärder som räknas upp i punkterna a–h motsvaras i huvudsak av de verksamheter och åtgärder som anges i 4 kap. 34 § andra stycket. Uppräkningen omfattar emellertid inte en spårväg eller en tunnelbana. Anledningen är att den som planerar att bygga en spårväg eller en tunnelbana själv får bestämma om det ska upprättas bara en detaljplan eller även en järnvägsplan (se 1 kap. 1 § andra stycket lagen [1995:1649] om byggande av järnväg). Det är alltså inte möjligt att pröva sådana åtgärder i ett bygglov, varför en prövning mot detaljplanekravet inte kan bli aktuell.

Vidare har termen *industriändamål* ersatts med termen *ett industriområde*. Ändringen föreslås för att komma närmare den betydelse som motsvarande term har i MKB-direktivet och – som en följd av detta – för att undvika att samma åtgärd blir föremål för en miljöbedömning enligt både miljöbalken och PBL i större utsträckning än vad som följer av direktivet. Övervägandena finns i avsnitt 4.7.1.

Med termen ett industriområde avses ett område som används eller kommer att kunna användas av en eller flera verksamheter för industri, tillverkning, lagerhållning eller liknande ändamål och som genom sin utformning och verksamhet utgör en funktionell enhet i förhållande till den omgivande bebyggelsen. Avgörande för om detaljplanekravet ska vara tillämpligt bör vara att det är fråga om en åtgärd som inte kommer att miljöbedömas på annat sätt. Ett område som tas i anspråk för industriell verksamhet bör därför inte anses utgöra ett industriområde om det bara rör en enstaka industriverksamhet som även kommer att miljöbedömas enligt bestämmelserna i miljöbalken om miljöfarlig verksamhet.

Andra stycket ändras så att hänvisning görs till punkterna 1–3 och inte bara till punkten 3. Detta innebär att undantaget inte bara ska gälla för ett nytt byggnadsverk (punkten 3), utan även för en ny sammanhållen bebyggelse (punkten 1) och en bebyggelse som ska förändras eller bevaras (punkten 2). Genom ändringen blir det möjligt att i motivtext tydligare ange i vilka fall sådan bebyggelse går att pröva genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Ändringen innebär även att termen *byggnadsverket* ersätts med termen *åtgärden*. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.3.

Vidare ändras andra stycket genom att begränsningen av undantaget, som innebär att användningen av byggnadsverket inte får antas medföra en betydande miljöpåverkan, tas bort. Den nya bestämmel-

sen i första stycket 5 innebär att denna begränsning inte längre behövs för att förhindra att undantaget tillämpas på projekt som anges i MKB-direktivet. Samtidigt införs motsvarande begränsning för *en ny sammanhållen bebyggelse*. Ändringen ska ses mot bakgrund av att termen sammanhållen bebyggelse, förutom i första stycket 1, även förekommer i uppräkningsdelen av de verksamheter och åtgärder som ska behovsbedömas enligt första stycket 5. Om resultatet av bedömningen blir att en betydande miljöpåverkan kan antas, så omfattas inte denna åtgärd av undantagsbestämmelsen. Syftet med den nya begränsningen av undantagsbestämmelsen är att förtydliga detta förhållande. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1.

Bedömningen av om det i ett bygglov eller ett förhandsbesked går att pröva en ny sammanhållen bebyggelse eller en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, bör ske utifrån de motiv som ligger bakom detaljplanekravets utformning (prop. 1985/86:1 s. 150 f.), dvs.

- omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området,
- efterfrågan på mark för bebyggelse i området, dvs. bebyggelsestryckets styrka,
- förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, om inte frågorna har lösts genom områdesbestämmelser,
- allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter,
- regleringsbehov för bebyggelsen som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, och
- anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen.

Vid bedömningen av om *en ny sammanhållen bebyggelse* går att pröva genom ett bygglov eller ett förhandsbesked är utgångspunkten att den kan prövas om inte en detaljplan behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen, dvs. i linje med vad som gäller enligt nuvarande första stycket 1. Detta innebär att kravet på reglering med detaljplan inte är knutet till ett visst antal byggnader, utan att det är omfattningen och arten av de åtgärder som avses bli genomförda som är avgörande för behovet av detaljplan, lik-

som åtgärdernas omgivningspåverkan och behovet av att samordna fysiska förhållanden. Den avsedda förändringen ska alltså ha en viss volym och effekt för omgivningen (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 425).

Även om avsikten är att etablera en ny sammanhållen bebyggelse finns inget krav på att åtgärden ska planläggas i den del som den nya bebyggelsen utgörs av byggnader som inte kräver bygglov, t.ex. friggobodar, komplementbyggnader och komplementbostadshus (9 kap. 4, 4 a och 6 §§). Sådana byggnader ska med andra ord inte inkluderas i bedömningen.

I linje med vad som uttalades i propositionen till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) måste kravet på detaljplan självfallet hävdas med urskiljning så att det inte hindrar sådana åtgärder för vilka planläggningen är ovidkommande (prop. 1985/86:1 s. 552).

Det kan vara överflödigt att pröva en ny sammanhållen bebyggelse genom planläggning, om denna i allt väsentligt ansluter till den befintliga bebyggelsestrukturen i området när det gäller bl.a. läge, omfattning och användning och om den inte heller medför någon omgivningspåverkan av betydelse. Vid denna bedömning måste särskild hänsyn tas till omfattningen av bebyggelsen och till behovet av att bebyggelsens långsiktiga utveckling regleras. Ju större omfattning och ju fler intressen som berörs, desto större är behovet av att åtgärden bör prövas genom planläggning.

Även om området sedan tidigare är helt obebyggt kan det i vissa fall vara möjligt att pröva en ny sammanhållen bebyggelse utan detaljplan, t.ex. om etableringen avser en liten stugby som i huvudsak bara är av intresse för fastighetsägaren. Det förutsätter att åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan och att förutsättningarna är av sådant slag att det inte finns skäl att tro åtgärden kommer vara av intresse för någon annan än kommunen, fastighetsägaren och dem som ändå kommer att ges möjlighet att yttra sig över åtgärden inom ramen för bygglovsprocessen. Däremot bör bebyggelsen planläggas om området berör statliga intressen, många motstridiga enskilda intressen, eller om området i framtiden ska ägas av flera olika aktörer.

Vidare bör bebyggelsen planläggas om det kan antas att länsstyrelsen vid planläggning skulle motsätta sig den sökta åtgärden med hänvisning till att åtgärden är olämplig i förhållande till någon av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 §.

För att en ny sammanhållen bebyggelse ska prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked bör området inte förutsätta nya

allmänna platser (eller områden avsedda för gemensamma behov) som kommunen normalt ska vara huvudman för.

Liksom i dag bör utgångspunkten vara att *en bebyggelse som ska förändras eller bevaras* kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, om inte en detaljplan behövs till följd av att regleringen behöver ske i ett sammanhang. Det kan exempelvis vara möjligt att undvara en detaljplan när det är fråga om att komplettera en befintlig kvartersstruktur med nya byggnader i tidigare obebyggda luckor. En förutsättning är emellertid att den omgivningspåverkan som uppstår inte är mer omfattande än att den kan hanteras inom ramen för en ansökan om bygglov eller förhandsbesked och kompletteringen inte heller kan sägas vara av ett stort allmänt intresse. Detta gäller också situationen när ett eller flera nya bostadshus möjliggörs i en befintlig villabebyggelse genom att en något större fastighet delas i flera mindre enheter.

Det kan även handla om att ta i anspråk en befintlig bebyggelse för nya ändamål, t.ex. att en byggnad som tidigare använts för kontorsändamål görs om till bostäder eller tvärtom. Här bör stor vikt fästas vid arten av den önskade förändringen och den omgivningspåverkan som kan antas uppstå.

Bullrande eller störande verksamheter bör inte tillåtas i anslutning till en bebyggelse som är känslig för störningar, t.ex. bostäder, och vice versa. Även mängden besökare till verksamheten behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde, om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Även olika miljöaspekter behöver beaktas, t.ex. att åtgärden är lämplig i förhållande till förutsättningarna att tillgodose behovet av avfallshantering, vatten och avlopp. Vidare behöver den allmänna trevnaden och risken för störningar på grund av ökade transporter beaktas (jfr prop. 2013/14:126 s. 183).

Även i frågor som avser en bebyggelse som behöver förändras eller bevaras bör bebyggelsen planläggas om det kan antas att länsstyrelsen vid planläggning skulle motsätta sig den sökta åtgärden med hänvisning till att åtgärden är olämplig i förhållande till någon av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 §.

34 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om att planbeskrivningen i en detaljplan i förekommande fall ska innehålla en miljökonsekvensbeskrivning med visst innehåll, har i huvudsak ändrats i redaktionellt syfte. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.1 och 4.7.1.

Andra stycket har ändrats så att uppräkningsen av de verksamheter och åtgärder som även återfinns i 4 kap. 2 § första stycket 5 a–h, har ersatts med en hänvisning till denna bestämmelse. Genom denna ändring ersätts termen *industriändamål* med termen *ett industriområde*. Syftet med ändringen är att komma närmare den betydelse som motsvarande term har i MKB-direktivet och – som en följd av detta – för att undvika att samma åtgärd blir föremål för miljöbedömning enligt både miljöbalken och PBL i större utsträckning än vad som följer av direktivet.

42 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad kommunen får reglera med områdesbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket 4* innebär att hänvisningen till 9 kap. 10 § utökas och att en ny hänvisning till 9 kap. 11 § första stycket införs. Detta till följd av ändringar i dessa bestämmelser.

9 kap.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka åtgärder som kräver bygglov. I andra stycket anges att bygglov för sådana ändringar av en byggnad som innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, endast krävs inom områden som omfattas av en detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9

Ändringen i *andra stycket* innebär att motsvarande krav även gäller om byggnaden ligger inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan. Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

3 §

I paragrafen finns bestämmelser om att det inte krävs bygglov enligt 2 § första stycket 1, 2 eller 3 b för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen innebär att motsvarande även gäller om byggnaden ligger utanför ett område med detaljplan som inte heller utgör en tätbebyggelse. Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

5 §

I paragrafen anges att det inte finns något krav på bygglov för att inom ett område med detaljplan färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket* innebär att motsvarande även gäller inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan. Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

Ändringen i *andra stycket* innebär att kommunen, trots första stycket, i områdesbestämmelser kan bestämma att bygglov krävs.

5 a §

I paragrafen anges att det inte finns något krav på bygglov för att inom ett område med detaljplan göra en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket* innebär att motsvarande undantag även gäller inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan. Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om när det inte krävs bygglov för vissa åtgärder utanför ett område med detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringarna i *första* och *tredje stycket* innebär att uttrycket "sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen" byts ut mot termen samlad bebyggelse. Angående betydelsen av termen samlad bebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

6 a §

I paragrafen anges att det inte finns något krav på bygglov för att inom ett område med detaljplan, på andra byggnader än en- eller tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket* innebär att motsvarande även gäller inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan. Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

Ändringen i *andra stycket* innebär att kommunen, trots första stycket, i områdesbestämmelser kan bestämma att bygglov krävs.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om i vilka fall bygglov inte krävs då kommunen bestämt detta i en detaljplan eller områdesbestämmelser med stöd av 4 kap. 15 eller 42 §. I andra stycket finns bestämmelser om villkor för att åtgärden ska få vidtas utan bygglov. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *andra stycket* innebär att termen sammanhållen bebyggelse ändras till samlad bebyggelse och att efterledet "om ett sådant medgivande behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen" utgår. Angående betydelsen av betydelsen av termen samlad bebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

8 §

I paragrafen finns bestämmelser om att det utöver vad som följer av 2–7 §§ krävs bygglov i den utsträckning som framgår av föreskrifter som regeringen har meddelat eller som kommunen har bestämt i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket 3* innebär att termen sammanhållen bebyggelse ändras till samlad bebyggelse. Angående betydelsen av termen samlad bebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om i vilka fall det krävs rivningslov inom och utanför ett område med detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Första stycket 2 är en ny punkt som innebär att motsvarande krav även ska gälla inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan, om inte kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att rivningslov inte krävs.

Första stycket 3, som bytt beteckning från första stycket 2, har ändrats så att motsvarande krav ska gälla utanför ett område med detaljplan som inte heller utgör en tätbebyggelse, om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att rivningslov krävs.

Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

11 §

I paragrafen finns bestämmelser om i vilka fall det krävs marklov för schaktning och fyllning inom ett område med detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket* innebär att motsvarande krav även ska gälla inom en tätbebyggelse utanför ett område med detaljplan, om inte kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att marklov för schaktning eller fyllning inte krävs. Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

13 §

I paragrafen finns bestämmelser om i vilka fall det krävs marklov för schaktning och fyllning i ett område utanför detaljplan. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket* innebär att motsvarande krav även gäller utanför ett område med detaljplan som inte heller utgör en tätbebyggelse. Angående betydelsen av termen tätbebyggelse, se kommentaren till 1 kap. 4 §.

39 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd ska tillåtas ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.4.

Den nya *punkten 4* innebär att om förhandsbeskedet avser en åtgärd som ska vidtas inom ett område som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 och som inte omfattas av en detaljplan, så ska även skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan framgå av förhandsbeskedet.

Hänvisningen till 4 kap. 2 § första stycket 5 innebär att den sökta åtgärden, för att träffas av bestämmelsen, ska vidtas inom ett område som antingen redan är ianspråktaget eller som genom åtgärden kan tas i anspråk för någon av de verksamheter och åtgärder som räknas upp i bestämmelsen.

Ändringen är föranledd av kravet i artikel 4.4 i MKB-direktivet på att den s.k. behovsbedömningen ska göras tillgänglig för allmänheten.

40 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad som ska framgå av ett bygglov. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.4.

Det nya *fjärde stycket* innebär att om den sökta åtgärden ska vidtas inom ett område som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 och som inte omfattas av en detaljplan, så ska även skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan framgå av bygglovet.

Hänvisningen till 4 kap. 2 § första stycket 5 innebär att den sökta åtgärden, för att träffas av bestämmelsen, ska vidtas inom ett område

som antingen redan är ianspråktaget eller som genom åtgärden kan tas i anspråk för någon av de verksamheter och åtgärder som räknas upp i bestämmelsen.

Ändringen är föranledd av kravet i artikel 4.4 i MKB-direktivet på att den s.k. behovsbedömningen ska göras tillgänglig för allmänheten.

11 kap.

22 §

I paragrafen anges att om ett byggnadsverk inom ett område med detaljplan innebär stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort byggnadsverket eller vidta någon annan åtgärd för att avhjälpa eller minska olägenheterna. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen i *första stycket* innebär att byggnadsnämndens möjlighet att besluta om föreläggande utvidgas till att även avse byggnadsverk utanför ett område med detaljplan.

Det nya *tredje stycket* anger att första och andra styckena inte gäller sådana byggnadsverk som avses i 52 § väglagen (1971:948). I 52 § väglagen finns bestämmelser om för vilka byggnadsverk och i vilka situationer länsstyrelsen får besluta om att ett byggnadsverk ska tas bort eller andra åtgärder vidtas.

23 §

I paragrafen anges att byggnadsnämnden får förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad inom ett område med detaljplan att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten. Övervägandena finns i avsnitt 5.6.9.

Ändringen innebär att byggnadsnämndens möjlighet att besluta om förelägganden utvidgas till att även avse områden utanför detaljplan. Ändringen innebär också att paragrafen inte ska tillämpas i fråga om sådan anslutning till allmän väg som avses i 40 § väglagen (1971:948). Om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten eller framkomligheten på en allmän väg, får väghållningsmyndigheten en-

ligt 40 § väglagen besluta och verkställa förordnandet om att en enskild vägs anslutning till den allmänna vägen ska spärras eller ändras. Detsamma gäller i fråga om utfarter från fastigheter och bryggor.

16 kap.

1 §

Paragrafen, som innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om planer och områdesbestämmelser, har i huvudsak ändrats genom att två nya bemyndiganden införts. Övervägandena finns i avsnitt 4.6.2.

I *punkten 2* har ordet *när* ersatts med lokutionen *i vilka fall*. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I den nya *punkten 3* har det införts ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om i vilka fall en åtgärd som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med bemyndigandet är att byggnadsnämnden ska kunna tillämpa kriterier som anges på förordningsnivå när den prövar om åtgärden kräver planläggning enligt den nya bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 5. Vid denna prövning behöver byggnadsnämnden göra en s.k. behovsbedömning. Enligt MKB-direktivet ska denna bedömning ske utifrån vissa kriterier som anges i bilaga 3 till direktivet. Dessa kriterier återfinns i bilaga 2 till förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar (1998:905).

I den nya *punkten 4* har det införts ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att vissa slag av åtgärder ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med bemyndigandet är att regeringen ska kunna underlätta för byggnadsnämnderna i bygglovsprövningen genom att meddela föreskrifter om gränsvärden eller kriterier för vilka åtgärder som alltid respektive aldrig kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Bemyndigandet införs med stöd av preambel 10 i MKB-direktivet.

Övergångsbestämmelserna

Ändringarna i 4 kap. 2 och 34 §§, 9 kap. 39 och 40 §§ samt 16 kap. 1 § ska inte tillämpas på ärenden om detaljplan, bygglov eller förhandsbesked som har påbörjats före den 1 januari 2019.

Ändringarna i 9 kap. 2, 3, 6, 7, 8, 10, 11 och 13 §§ ska inte tillämpas på åtgärder som har påbörjats före den 1 juli 2019.

Ett ärende om detaljplan anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutat att upprätta detaljplanen.

8.5 Förslaget till förordning om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse

I förordningen, som är ny, finns bestämmelser om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse. Förordningen består av nio paragrafer. Övervägandena finns i avsnitt 5.4 och 5.5.

1 §

I paragrafen finns en upplysning om vilka bemyndiganden eller annat lagstöd som har utnyttjats för bestämmelserna i förordningen.

2 §

I paragrafen anges de förordningar i vilka termen tätbebyggelse förekommer och där betydelsen av denna term kopplas till ett sådant område som länsstyrelsen har beslutat utgör tätbebyggelse med stöd av bemyndigandet i 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

3 §

I paragrafen anges de förordningar i vilka termen samlad bebyggelse förekommer och där betydelsen av denna term kopplas till ett sådant område som länsstyrelsen har beslutat utgör samlad bebyggelse med stöd av bemyndigandet i 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

4 §

I paragrafen anges kriterierna för tätbebyggelse. Bestämmelsen, som riktar sig till Statistiska centralbyrån (SCB), anger att vissa kart- och registerdata ska användas för att avgöra om ett område avser tätbebyggelse eller inte. Bestämmelsen kan sägas utgöra en kodifiering av den GIS-modell som SCB behöver bygga upp och förvalta för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt 8 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

Enligt *första stycket 1* ska en bebyggelsegrupp av viss omfattning och täthet anses utgöra tätbebyggelse. Byggnaderna ska vara minst 50 till antalet och måste även ligga på ett visst avstånd från varandra för att de ska uppfylla kriterierna. Som grund för denna bedömning ska SCB använda Lantmäteriets fastighetskarta respektive fastighetsregistrets byggnadsdel.

Enligt *första stycket 2* ska även vissa områden som enligt fastighetskartan används till vissa typer av bebyggelse eller på ett visst sätt anses utgöra tätbebyggelse. Det förutsätter emellertid att området berör ett sådant område med tätbebyggelse som avses i punkten 1. Om så är fallet ska alltså ett sådant område som avses i punkterna a–j i sin helhet anses ingå i tätbebyggelsen. Motsatsvis gäller att sådana områden inte ska anses utgöra tätbebyggelse, om det inte i någon del berör ett sådant område med tätbebyggelse som avses i punkten 1.

Punkterna a–j tar sikte på sådana ytor i fastighetskartan som utgör markdata. Till skillnad från de kartdata som avses i punkten 1 avses här inte bara de ytor som upptas av en byggnad utan även sådana tomter och andra områden som kan sägas utgöra funktionella enheter i anslutning till byggnaderna.

Med punkterna a–f avses sådana områden som enligt fastighetskartan utgör ”ytskikt med bebyggelse”, dvs. ospecificerad bebyggelse, låg bebyggelse, hög bebyggelse, sluten bebyggelse, industriområde och torg.

Med punkterna g–j avses sådana områden som enligt fastighetskartan utgör ”ytskikt med anläggningar eller områden”. Dessa indelas i sin tur i anläggningsområden, idrottsplaner respektive start- och landningsbanor. Av punkterna h och i framgår att vissa anläggnings- och idrottsplaner inte ska inkluderas i tätbebyggelse.

Med ett anläggningsområde avses i fastighetskartan ett område som är avsett och iordningsställt för ändamålet samt framträdande i landskapet. I anläggningsområden ingår även motionsområden och vissa andra områden som inte kan sägas utgöra tätbebyggelse. Därför framgår av punkten h att vissa anläggningsområden inte ska anses utgöra tätbebyggelse, nämligen i de fall anläggningsområdet enligt fastighetskartan är kodat som plantskola, fröplantage, golfbana, skjutbana, täkt eller rengärde. I den mån det finns en byggnad inom anläggningsområdet kommer byggnaden likafullt anses ha ett byggnadsområde på det sätt som avses i punkten 1, även om anläggnings-

området ska exkluderas till följd av att det används för något av de ändamål som anges i punkten h.

Även vissa idrottsanläggningar ska exkluderas, nämligen om dessa enligt fastighetskartan är kodade som golfbana eller motionsanläggning. Som framgått kan en golfbana följaktligen ingå i såväl kategorin anläggningsområde som i kategorin idrottsplan, men ska aldrig räknas in i tätbebyggelse. Finns det byggnader på eller i anslutning till golfbanan eller motionsanläggningen ska dessa likafullt anses ha ett byggnadsområde på det sätt som avses i punkten 1.

Med start- och landningsbana avses i fastighetskartan rullbanor och taxibanor inom en flygplats.

Enligt *första stycket 3* ska även ett område vars area understiger 2 hektar och som helt eller till övervägande del ligger inom ett sådant område som avses i punkten 1 eller 2 anses utgöra tätbebyggelse. Det kan t.ex. handla om att byggnaderna ligger på ett sådant sätt i förhållande till varandra att det uppstår en ”lucka” mellan dem som inte utgör en tätbebyggelse enligt punkten 1. Så kan vara fallet om marken används som parkmark, en trafikplats eller liknande. Innebörden av punkten 3 är att även en sådan lucka ska anses utgöra tätbebyggelse, om ”luckans” area understiger 2 hektar och luckan helt eller till övervägande del omgärdas av ett sådant område som avses i punkten 1 eller 2. Att luckan helt omgärdas av det område som utgör tätbebyggelse kan liknas vid att det har uppstått ett hål i den yta som utgör tätbebyggelse. Att luckan till övervägande del omgärdas av tätbebyggelse kan liknas vid att det uppstått en ”vik” i ett sådant område som utgör tätbebyggelse enligt vad som följer av punkten 1 eller 2, t.ex. på grund av att det finns en motorled eller liknande som leder in mot bebyggelsen och att det därigenom inte finns några sådana byggnadsområden som avses i punkten 1. Att luckan till övervägande del är omgärdad av tätbebyggelse innebär att luckans öppning inte kan bli hur bred som helst. Den totala längden på den del av ”viken” som gränsar mot ett sådant område som följer av punkten 1 eller 2 måste alltså överstiga den tänkta luckans bredd.

Av *andra stycket* framgår vissa byggnader inte ska anses ha ett byggnadsområde enligt första stycket 1. Det gäller om byggnaden antingen utgör en komplementbyggnad, vars area är 25 kvadratmeter eller mindre, eller om den är markerad som avregistrerad enligt fastighetsregistrets byggnadsdel. Med komplementbyggnader avses

sådana byggnader som enligt fastighetskartan är markerad som en komplementbyggnad.

Av *tredje stycket* framgår att även sådana byggnader som ännu inte är byggda i vissa fall ska anses ha ett byggnadsområde. Det gäller om byggnaden är markerad som planerad i fastighetsregistrets byggnadsdel. En byggnad registreras som planerad när bygglov har getts. När slutbesked har getts ändras byggnadens status till gällande.

Av *fjärde stycket* följer att ett sådant byggnadsområde som följer av första stycket 1 som huvudregel inte ska anses utgöra tätbebyggelse i den del som byggnadsområdet samtidigt utgör vattenyta enligt fastighetskartans ytskikt med vatten (sjöar och större vattendrag). Det gäller däremot inte när även en byggnad som avses i första stycket 1 är belägen inom vattenområdet, t.ex. i de fall det är frågan om sådana fast förankrade husbåtar som anses utgöra byggnader enligt definitionen av byggnad i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900). Användningen av termen vattenyta innebär att ingen hänsyn ska tas till sådana vattendrag som redovisas i fastighetskartans linjeskikt över hydrografi, dvs. vattendrag vars bredd understiger 6 meter.

5 §

Se kommentaren till 4 §. Enda skillnaden i kriterierna mellan samlad bebyggelse och tätbebyggelse är antalet byggnadsområden som krävs enligt första stycket 1. För samlad bebyggelse är det 20 jämfört med 50 för tätbebyggelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

6 §

I paragrafen finns ett bemyndigande för länsstyrelsen att meddela föreskrifter om vilka geografiska områden som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse enligt kriterierna i 4 och 5 §§. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.5.

I *första stycket* finns, förutom bemyndigandet, en bestämmelse om att länsstyrelsen, innan den meddelar sådana föreskrifter, ska ge Polismyndigheten, Försvarsmakten, Trafikverket, länsstyrelserna i angränsande län, och kommunerna i länet tillfälle att yttra sig över förslaget om föreskrifter.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att länsstyrelsen får göra undantag från kriterierna för tätbebyggelse och samlad bebyggelse om det finns särskilda skäl. Bestämmelsen tar sikte på de situationer när länsstyrelsen behöver göra en manuell anpassning av de gränser som framkommer i den GIS-analys som SCB ska genomföra och förse länsstyrelsen med enligt 8 §.

Ett sådant särskilt skäl kan vara att ta bort omotiverade ”hål” som i enstaka fall kan komma att uppstå utifrån de kriterier som ligger till grund för GIS-analysen. Att ta bort ett sådant hål innebär att länsstyrelsen utvidgar det område som ska anses utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse till att även omfatta ett närliggande område som inte direkt omfattas av kriterierna i 4 respektive 5 §. En förutsättning för att en sådan lokal anpassning ska få göras bör vara att fördelarna med anpassningen överväger de nackdelar som denna kan medföra från allmän eller enskild synpunkt.

Särskilda skäl kan även anses föreligga genom att det område som följer av kriterierna utvidgas i en eller flera riktningar. Ett industriområde, en idrottsanläggning, ett hamnområde eller ett liknande område bör alltså anses utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse i sin helhet, även om de kriterier som ligger till grund för GIS-analysen ger vid handen att endast en del av området ska anses utgöra sådan bebyggelse.

I enstaka fall kan det också tänkas finnas skäl att se två mindre bebyggelsegrupper, som var för sig har färre än 20 respektive 50 hus, som en större enhet, trots att avståndet mellan två enskilda hus överstiger de 150 meter som följer av kriterierna. En förutsättning i sådana fall bör emellertid vara att det totala antalet hus i de båda bebyggelsegrupperna överstiger 20 respektive 50 och att det även i övrigt vore oskäligt att betrakta de två bebyggelsegrupperna som två separata enheter, t.ex. när det gäller täthet och funktionella samband.

Särskilda skäl kan även föreligga i det omvända fallet, dvs. när länsstyrelsen bedömer att ett område inte ska utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse – trots att området uppfyller något av de kriterier för sådan bebyggelse som följer av förordningen. Det kan exempelvis vara fallet när det finns brister i underlaget. Om kartunderlaget anger en viss markanvändning eller bebyggelse, som leder till att området enligt kriterierna ska anses utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse, kan det anses vara motiverat att justera gränsen manuellt om länsstyrelsen känner till att kartredovisningen är felaktig.

Vid prövningen av om det finns särskilda skäl bör länsstyrelsen i första hand beakta behovet av den reglering som är kopplad till att området anses utgöra tätbebyggelse eller samlad bebyggelse. Avsikten är att länsstyrelsens möjlighet att avvika från kriterierna ska tillämpas restriktivt.

Det är inte meningen att länsstyrelsens möjligheter att avvika från kriterierna ska användas för att peka ut fler mindre eller glesare bebyggelseområden på landsbygden som normalt inte faller inom kriterierna för tätbebyggelse eller samlad bebyggelse. Särskilda skäl kan inte anses föreligga om avsikten är att mera allmänt skydda kulturvärden i bebyggelsen genom att kraven på bygglov, marklov och rivningslov är mera omfattande inom områden med tätbebyggelse eller samlad bebyggelse (9 kap. 2 § andra stycket, 3 §, 6 § första stycket, 10 § första stycket, 11 § första stycket och 13 § första stycket plan- och bygglagen [2010:900]).

7 §

I paragrafen anges att länsstyrelsen ska redovisa på en karta vilka områden i länet som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse enligt 6 §. Kartan ska uppdateras årligen. Myndigheter och enskilda som behöver känna till vilka områden som utgör tätbebyggelse eller samlad bebyggelse kommer att utgå från den karta som bestämmelsen handlar om. Länsstyrelsen bör en gång per år ta ställning till om avgränsningen av tätbebyggelse och samlad bebyggelse i länet är korrekt. Bestämmelsen ska förstås i relation till 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.5.

8 §

I paragrafen anges att SCB ska senast den 15 januari varje år förse länsstyrelsen med en karta över de områden som avser tätbebyggelse och samlad bebyggelse enligt kriterierna i 4 och 5 §§. När länsstyrelsen enligt 6 § tar fram eller uppdaterar föreskrifter om vilka områden som utgör tätbebyggelse och samlad bebyggelse, kommer den att utgå från den kartredovisning som SCB ska tillhandahålla enligt 8 §. Även om det inte direkt framgår av bestämmelsen förutsätts att det

underlag som SCB utgår från i sin GIS-analys är aktuellt. Övervägandena finns i avsnitt 5.5.5.

9 §

I paragrafen anges att när ett beslut om föreskrift enligt 6 § meddelas eller ett tidigare beslut ändras eller upphävs ska beslutet inom två veckor kungöras på det sätt som är föreskrivet för författningar i allmänhet, jfr lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. En kungörelse om beslutet ska också införas i ortstidning, jfr lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Kartan över tätbebyggelse och samlad bebyggelse ska göras tillgänglig på länsstyrelsens webbplats. Övervägandena finns i avsnitt 5.556.

8.6 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

42 §

I paragrafen förekommer i dag termen tätbebyggt område. Termen förekommer i andra författningar men saknar en legaldefinition. Ändringen innebär att termen tätbebyggt område ändras till samlad bebyggelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.2.

I det nya *andra stycket* finns en upplysning om att det i lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med samlad bebyggelse i första stycket.

Övergångsbestämmelsen

Föreskrifter som en kommun med stöd av 42 § i den äldre lydelsen har beslutat före ikraftträdandet ska fortfarande gälla.

8.7 Förslaget till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

2 kap.

5 a §

I paragrafen, som är ny, anges att byggnadsnämnden ska tillämpa vissa bestämmelser i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar när den prövar om en detaljplan behövs till följd av att någon avser att vidta en åtgärd inom ett område som avses i 4 kap. 2 § första stycket 5 plan- och bygglagen (2010:900). Övervägandena finns i avsnitt 4.6.2.

Hänvisningen till 4 kap. 2 § första stycket 5 plan- och bygglagen innebär att den sökta åtgärden, för att träffas av bestämmelsen, ska vidtas inom ett område som antingen redan är ianspråktaget eller som genom åtgärden kan tas i anspråk för någon av de verksamheter och åtgärder som räknas upp i bestämmelsen.

6 kap.

3 §

Ändringen innebär att det ska krävas bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra en skylt inom en tätbebyggelse. Med tätbebyggelse avses detsamma som anges i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900). Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.9.

3 a §

Ändringen innebär att det ska krävas bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra vissa ljusanordningar inom en tätbebyggelse. Med tätbebyggelse avses detsamma som anges i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900). Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.9.

6 §

I paragrafen finns bestämmelser om undantag från kravet på att s.k. bygglovsbefriade åtgärder kräver en anmälan. Ändringarna innebär att uttrycket ”sammanhållen bebyggelse där anmälan behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen” byts ut mot termen samlad bebyggelse. Med samlad bebyggelse avses detsamma som anges i 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900). Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.9.

Övergångsbestämmelserna

Den nya bestämmelsen i 2 kap. 5 a § ska inte tillämpas på ärenden om bygglov som har påbörjats före den 1 januari 2019.

Ändringarna i 6 kap. 3, 3 a och 6 §§ ska inte tillämpas på åtgärder som har påbörjats före den 1 juli 2019.

8.8 Förslaget till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

4 kap.

6 §

Ändringarna i *första stycket* innebär att anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 ska gälla inom samlad bebyggelse i fråga om anläggningar för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter. I övrigt har en redaktionell ändring gjorts för att uppnå en enhetlig utformning (jfr 14 kap. 17 §). Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.2.

I det nya *andra stycket* finns en upplysning om att det i lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med samlad bebyggelse i första stycket.

14 kap.

17 §

Ändringarna i *första stycket* innebär att anmälningsplikt C och verksamhetskod 26.150 ska gälla för asfaltsverk eller oljegrusverk som ställs upp inom samlad bebyggelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.4, 5.5 och 5.6.2.

I det nya *andra stycket* finns en upplysning om att det i lagen om betydelsen av termerna tätbebyggelse och samlad bebyggelse finns bestämmelser om vad som avses med samlad bebyggelse i första stycket.

Kommittédirektiv 2017:6

En utvecklad översiktsplanering

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Utredaren ska föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan.

Utredaren ska vidare utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Kommunen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

Bakgrund

Regeringen genomför just nu den största bostadspolitiska satsningen på 20 år. Som ett led i detta har ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder presenterats. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa förslag behandlas i dessa direktiv. Direktiven omfattar även frågan om möjligheten till privat initiativrätt till planläggning.

Översiktsplanens funktion i plansystemet

Plansystemet enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kännetecknas av en långtgående decentralisering. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, vilket bl.a. innebär att det är kommunen som upprättar och antar förslag till översiktsplan och detaljplaner. Staten har i första hand en rådgivande funktion, men kan ingripa och upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om beslutet strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de statliga och allmänna intressen som länsstyrelsen ska bevaka under detaljplaneprocessen (11 kap. 10 § PBL).

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, bl.a. genom att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande för efterföljande beslut. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Den redovisning som ska finnas i översiktsplanen kan sägas utgöra ett förhandsbesked till kommuninvånare och andra om vilka allmänna intressen som kommunen avser att prioritera i framtida markanvändningsbeslut, t.ex. beslut med anledning av en ansökan om bygglov eller beslut att anta en detaljplan.

Innan kommunen beslutar att anta en ny översiktsplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen. Inom ramen för planprocessen ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget, där det ska framgå om förslaget strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna. Syftet med detta är att staten ska föra fram synpunkter så att kommunen redan i samband med översiktsplanen kan få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas.

Av översiktsplanen ska det även framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (det s.k. SMB-direktivet).

Om detaljplanekravet

I PBL finns krav på att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är bl.a. omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter, regleringsbehov för bebyggelsen, som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, samt anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen (prop. 1985/86:1, s. 150). Liksom inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap.

miljöbalken om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förutom kraven i SMB-direktivet träffas vissa typer av detaljplaner även av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det s.k. MKB-direktivet).

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanekravet skulle begränsas så att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt nu gällande bestämmelser. Däremot skulle kommunens möjligheter att ställa krav på att det ska finnas en detaljplan inte begränsas. Förslaget vann inte riksdagens stöd och ledde således inte till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14: 366). Efter regeringens förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) har en mindre del av förslaget till ändrat detaljplanekrav genomförts, men med en något ändrad inriktning jämfört med den som föreslogs i prop. 2013/14:126.

Prop. 2013/14:126 innehöll inga förslag till nödvändiga följdändringar i anslutande lagstiftning. Denna fråga behandlades i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Remissbehandlingen föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Förslagen till följdändringar i anslutande lagstiftning har ännu inte lett till någon proposition.

Om möjligheten att reglera upplåtelseformer i en detaljplan

För många är hyresrätten det första steget in på bostadsmarknaden. Att det finns tillräckligt med hyresrätter har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna ta ett jobb på en annan ort. Av olika skäl byggs det emellertid färre hyresrätter än vad det finns behov av i dag.

Plan- och bygglagstiftningen ger i dag inte någon möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen till bostäder i en detaljplan. I de fall då kommunen anser att det finns ett behov av att säkerställa att t.ex. ett flerbostadshus upplåts med hyresrätt är det vanligt att frågan regleras i t.ex. ett exploateringsavtal.

Möjligheten för enskilda att ta initiativ till planläggning

Det är kommunen som bestämmer var och när en detaljplan ska upprättas och även när förutsättningarna är av sådant slag att det finns anledning att inleda arbetet med en ny detaljplan. Genom nya PBL infördes en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt att inleda en planläggning, efter förslag från Byggprocessutredningen (SOU 2008:68). Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning.

Enligt riksdagen finns det skäl att överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180). Utgångspunkten för övervägandena bör, enligt riksdagen, vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Med dessa utgångspunkter har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Regeringen har i skrivelsen Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2015/16:75, s. 155) redovisat sin avsikt att utreda frågan om privat initiativrätt till detaljplan.

Utredningsbehovet

Översiktsplaneringen behöver utvecklas för ökad förutsebarhet

Att staten och kommunen är överens i vissa avseenden om hur mark och vatten bör användas och hur den byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras, har stor betydelse för effektiviteten i hela PBL-systemet. Byggherrar behöver tydliga besked om hur mark och vatten kan användas, t.ex. för att kunna bedöma hur bebyggelsen kan utvecklas eller för att få kännedom om sådana intressen som medför att marken kan anses vara olämplig för bebyggelse av något skäl. För att underlätta efterföljande planering är det önskvärt att dialogen mellan

staten och kommunen kan ske så tidigt som möjligt, dvs. inom ramen för översiktsplaneringen. De utredningsinsatser som har gjorts tidigare för att utveckla översiktsplaneringen behöver emellertid utvecklas. Även möjligheten att med bindande verkan variera kraven på bygglov i viss mån bör utredas, liksom frågan om hur översiktsplanerna kan hållas aktuella i större utsträckning. Detta leder till att det finns ett behov av att se över PBL så att översiktsplanen tydligare redovisar vad som utgör en önskvärd utveckling. Behovet av att se över översiktsplaneringen utvecklas i det följande.

Genom tidig planering kan kommunen skapa bättre beredskap för förändringar, bl.a. när det gäller kommunala investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra en exploatering och därmed medverka till ett snabbare genomförande när en exploatör vill genomföra ett byggprojekt. Därmed bör det också gå snabbare från idé till färdig byggnad när ett byggprojekt väl initieras. Om kommunen tydligt redovisar sina avsikter med ett visst område, bör dessutom fler företag kunna bli intresserade av att delta i exploateringen, vilket i sig bör kunna bidra till ökad konkurrens inom byggsektorn. En annan effekt av en tydlig översiktsplan är att behovet av detaljplaner bör kunna minska.

Som översiktsplaneringen fungerar i dag är det vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Även när kommunen och staten är överens om översiktsplanen har de statliga myndigheterna ofta detaljerade synpunkter i senare planeringsskeden på hur bebyggelsen bör lokaliseras, placeras och utformas när enskilda byggprojekt ska genomföras. Det hänger bl.a. ihop med att översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning om användningen av mark- och vattenområden och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning skjuts därmed på framtiden. Det leder i sin tur till att översiktsplanen inte ger den förutsebarhet som behövs, bl.a. för att efterföljande planering ska kunna ske enkelt och effektivt. Därmed kan det ibland ta lång tid från idé till dess att byggprojektet är färdigställt och kan tas i anspråk. Brist på ställningstaganden i översiktsplanen kan även leda till att byggprojekt påbörjas i områden som är olämpliga för exploatering av olika skäl.

Många byggprojekt initieras av enskilda exploatörer. Ibland saknar kommunen och berörda myndigheter en klar uppfattning om hur ett

visst område bör användas, t.ex. hur bebyggelse bör lokaliseras, placeras och utformas för att den ska kunna tillåtas på den plats som exploateringen avser. Därmed är det inte ovanligt att den dialog som är tänkt att ske inom ramen för översiktsplaneringen i stället sker inom ramen för enskilda byggprojekt. Så kan t.ex. vara fallet om kommunen har en inaktuell översiktsplan som inte redovisar hur nya anspråk på ändrad markanvändning bör hanteras. I stället för att kommunen på förhand planerar för en önskvärd utveckling riskerar planeringen att bli reaktiv och fragmenterad.

Plangenomförandeutredningen har redovisat att den kommunomfattande översiktsplanen ofta upplevs som alltför övergripande för att det ska vara möjligt att studera hur t.ex. en stadsdel eller en tätort ska användas och utvecklas (SOU 2013:34). Enligt utredningen stannar ställningstagandena i översiktsplanen därmed ofta på visionsstadiet. Det medför enligt utredningen bl.a. att det kan vara svårt för staten och kommunen att inom ramen för översiktsplaneringen nå en samsyn om hur bebyggelsen bör utformas för att tillgodose de statliga och allmänna intressena.

Översiktsplanen kan ändras för en viss del av kommunen. En sådan ändring av planen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt. Inte heller sådana s.k. fördjupningar av översiktsplanen är emellertid normalt tillräckliga för att staten och kommunen ska kunna nå en samsyn i alla avseenden om vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten. Kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, inte minst på tätorts- och stadsdelsnivå, där kommunen lättare kan komma överens med berörda statliga myndigheter m.fl. om den önskade markanvändningen – utan att fastna i alla de detaljfrågor som en detaljplan normalt ger upphov till. Plangenomförandeutredningen redovisade ett sådant förslag som innebar att översiktsplanen skulle kunna preciseras för vissa områden (SOU 2013:34). Utredningens förslag var dock i vissa avseenden ofullständigt och ledde till kritik från remissinstanserna, bl.a. eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Förslaget behöver därför utvecklas.

Kommunens möjligheter att ändra kraven på vilka åtgärder som kräver bygglov förutsätter i dag att frågan regleras med en bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I dag är det relativt ovanligt att kommunen ändrar kraven på bygglov. Det kan leda till att

kraven på bygglov inte motsvarar behoven, t.ex. på landsbygden, vilket i sin tur medför oönskad administration. Kommunens möjligheter att ändra de ordinarie kraven på bygglov behöver därmed förklaras. Det finns således anledning att överväga om det är möjligt att låta kommunen införa bindande föreskrifter i översiktsplanen som gör det möjligt att i vissa fall minska de ordinarie kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus. På motsvarande sätt kan det i vissa fall vara lämpligt att öka kraven på bygglov, t.ex. när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Boverket har inom ramen för uppföljningen av PBL-tillämpningen under 2015 redovisat att 49 kommuner, motsvarande 17 procent av kommunerna, har en översiktsplan som antogs under perioden 1990–1999. Antalet aktualitetsprövningar som sker av översiktsplanerna är förhållandevis lågt, men bilden av översiktsplanernas aktualitet är enligt Boverket oklar. Boverket menar att aktualitetsprövningen är problematisk som den fungerar i dag. Om översiktsplanen inte hålls aktuell, får planen en oklar status vilket kan leda till att den inte längre blir vägledande för efterföljande planering och tillståndsprövningar. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen av översiktsplanerna inte fungerar tillfredsställande medför att det finns anledning att se över om det behövs åtgärder för att säkerställa att översiktsplanerna hålls aktuella.

Detaljplanekravet bör begränsas

Den tid som går åt till detaljplanläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplanläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105, s. 151). Genom att korta tiden från idé till byggstart kan förutsättningarna förbättras så att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till komplexa byggprojekt. Fler aktörer leder till ökad konkurrens och ökad kapaci-

tet inom byggsektorn vilket i sin tur skapar förutsättningar för att bl.a. fler bostäder ska kunna byggas än vad som sker i dag.

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att propositionen behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Mot denna bakgrund behöver ett nytt förslag utarbetas som kan ligga till grund för ändrad lagstiftning, både när det gäller bestämmelserna i PBL och de följdändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras.

Kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Planprocessutredningen har gjort bedömningen att möjligheten till reglering av upplåtelseformen i en detaljplan bör utredas närmare, bl.a. eftersom nuvarande förfaranden anses leda till administrativt merarbete och därmed onödiga kostnader (SOU 2015:109).

I det bostadspolitiska paketet anges att förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan, ska utredas. Även alternativa möjligheter till att reglera upplåtelseformer bör ingå i en sådan utredning.

Möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Möjligheten att förutse kommunala beslut om användningen av mark och vatten har stor betydelse för om det ska vara meningsfullt för enskilda att kunna ta initiativ till detaljplaneläggning och vidta vissa åtgärder av formell natur i planprocessen. Det finns således ett nära samband mellan förutsättningarna för en privat initiativrätt och överviktsplaneringen.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt finns det anledning att utreda förutsättningarna för att införa en sådan rätt till detaljplaneläggning, bl.a. för att utreda behovet och nyttan med en sådan reform. Även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en privat

initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Uppdraget om en utvecklad översiktsplanering

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att öka förutsebarheten i beslut som avser hur mark och vatten ska användas, att dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genomförandet av konkreta byggprojekt ska underlättas och kunna ske snabbare.

Inriktningen bör vara att den kommunala översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande för att skapa ökad förutsägbarhet, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för efterföljande planering och en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten. I dag finns det bindande översiktsplaner i t.ex. Norge. Att planen i ökad grad görs bindande bör bl.a. innebära att för sådana områden där staten och kommunen är överens om markanvändningen bör staten normalt inte ingripa mot sådana detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen. Systemet bör därför utformas så att staten ges möjlighet att i högre grad säkerställa de statliga intressena redan på översiktsplanenivån. Dagens system, där staten kan ingripa mot detaljplaner som kan medföra att en bebyggelse blir olämplig, kan även uppfattas som att det finns ett underförstått ansvar för staten att säkerställa att markanvändningen är lämplig. Inriktningen bör vara att staten har en stark och aktiv roll i översiktsplaneringen, men att staten normalt inte ska behöva lägga sig i detaljerna i bebyggelseutvecklingen när den övergripande markanvändningen väl har lagts fast. Detta förutsätter bl.a. att redovisningen i översiktsplanen utvecklas. Staten bör dock även i fortsättningen kunna motsätta sig detaljplaner i sådana fall där staten agerar som sakägare m.m. Det är inte heller lämpligt att kravet på redovisning blir så omfattande att det blir omständligt för kommunen att göra en ny översiktsplan. Det gör att det även i fortsättningen kan finnas skäl att pröva vissa frågor genom en detaljplan, t.ex. i de fall kommunen önskar upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Om beslutet kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken, ska staten även i fortsättningen överpröva en sådan detaljplan.

Att översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande bör inte utesluta en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Det är sannolikt inte möjligt att inom ramen för översiktsplaneringen förutse alla de önskemål och behov av förändringar i markanvändningen som kan uppstå. Eftersom processen för att ändra en översiktsplan kan vara komplex kan det vara lämpligt att systemet utformas så att det är möjligt att med begränsade administrativa insatser även medge en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Genom detaljplaneläggning bör det således vara möjligt att medge sådan markanvändning som strider mot översiktsplanen. Om så sker ska staten ges möjlighet att komma till tals och kunna bevaka sina intressen.

Att översiktsplanen utvecklas bör inte heller medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. vägagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Inriktningen ska vara att utredarens förslag förbättrar möjligheten att i den kommunala planeringen tillgodose allmänna och statliga intressen respektive nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, särskilt i de fall dessa intressen inte kommer att prövas igen på en mera detaljerad nivå i ett senare planeringsskede. Det innebär bl.a. att utredaren ska utforma sina förslag så att översiktsplanen tar hänsyn till områden av riksintresse m.m. enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, till förekommande klimat-, miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter samt till förekommande regionala och mellankommunala förhållanden av betydelse. Liksom i dag bör översiktsplaneprocessen utformas så att såväl myndigheter som allmänheten och berörda organisationer och enskilda i övrigt ges möjlighet att påverka planens utformning i syfte att säkerställa medinflytande och att beslutsunderlaget blir tillräckligt inför kommunens beslut att anta planen.

Om översiktsplanen delvis görs bindande, kan det finnas behov av att planen kan överklagas av enskilda vars intressen påverkas av planen, bl.a. till följd av bestämmelserna i Europakonventionen. Överinstansernas prövning i sak bör i sådana fall begränsas på samma sätt som gäller för detaljplaner (13 kap. 17 § PBL). I Nya Zeeland finns ett system där översiktsplanen delvis kan träda i kraft i de delar som inte har överklagats. Om utredaren så finner lämpligt, bör en sådan ordning även kunna fungera som förebild för Sverige om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande.

Att översiktplanen hålls aktuell är av stor betydelse för översiktplanens funktion. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen inte fungerar tillfredsställande medför att det finns behov av att dels få klarhet i vilken utsträckning som översiktplanerna kan anses vara aktuella, dels redovisa förslag på åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella. En åtgärd som bör övervägas är om det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktplanen.

Mot denna bakgrund ska en särskild utredare se över hur översiktplanen kan utvecklas för att skapa ökad förutsebarhet för efterföljande planering.

Utredaren ska särskilt

- utreda hur dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktplaneringen,
- utreda hur redovisningen av översiktplanen bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering,
- utreda hur redovisningen av översiktplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses och hur länsstyrelsens uppgifter i detta avseende bör se ut,
- redovisa exempel på hur översiktplanen kan utformas för att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering m.m.,
- utreda möjligheten att genom översiktplanen ändra omfattningen av kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan respektive för bebyggelse som är särskilt värdefull från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
- utreda hur de olika momenten i miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken kan integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt som stämmer överens med kraven i SMB-direktivet,
- analysera hur utredningens förslag förhåller sig till kraven i den s.k. Århuskonventionen,
- utreda vilka rättigheter och begränsningar som översiktplanen bör och kan innebära för enskilda,
- utreda hur möjligheterna till överklagande bör se ut,

- utreda i vilken utsträckning som kommunernas översiktsplaner kan anses vara aktuella och föreslå åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella,
- utreda hur kommunens arbete med översiktsplaneringen bör finansieras,
- analysera hur förslagen påverkar förutsättningarna för att genomföra förslagen från Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Om utredningsarbetet visar att det är lämpligt att göra följdändringar i PBL eller andra lagar, ska utredaren redovisa de författningsändringar som behövs och skälen för dessa. Utredningen ska inte lämna förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan

Om översiktsplanen delvis görs bindande bör kraven på att förändringar i markanvändningen i vissa fall ska prövas genom detaljplan kunna minskas. Detaljplaner kommer dock att behövas även i framtiden, bl.a. eftersom det kan vara svårt att ta tillräcklig hänsyn till alla förekommande intressen inom översiktsplaneringen. Även behovet av att kommunens arbete med översiktsplaneringen inte ska behöva bli alltför komplext talar för att det är önskvärt att begränsa översiktsplanens detaljeringsgrad. I många utvecklingsprojekt kan det således även i fortsättningen finnas behov av att kunna klarlägga förutsättningarna för byggandet mer i detalj än vad som är ändamålsenligt inom ramen för översiktsplaneringen.

I linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 bör inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Under remissbehandlingen av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31) framfördes synpunkter på att det är otydligt hur det föreslagna uttrycket ”samlad bebyggelse” ska förstås och att det därmed blir otydligt inom vilka områden som sådan angränsande lagstiftning, som redovisades i promemorian och som innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, kommer att vara tillämplig. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna framfört finns anledning att bl.a. utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begränsas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av uttrycket ”samlad bebyggelse”.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska i sitt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov av att kunna utforma dessa på ett lämpligt sätt. Om utredaren bedömer att det finns lämpliga alternativ som ger kommunen möjlighet att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas.

Om utredningen visar att så är lämpligt, ska utredaren lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för en privat initiativrätt och hur en sådan kan utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. En sådan ordning finns bl.a. i Norge. Inriktningen bör vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav. Vidare bör inriktningen vara att den tänkta detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen och att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet över det område som avses ingå i detaljplanen.

Utredaren ska även bedöma risken för s.k. förgävesprojektering för bl.a. den som tar initiativ till planläggning.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i svensk rätt,
- föreslå hur en privat initiativrätt kan utformas, och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltungsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar

transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Med anledning av rapporten *Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations* (Världsbanken, 2014, s. 39 f.) ska utredaren även studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland.

Utredaren ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruks-

verk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

Utredaren ska ta hänsyn till andra initiativ och förslag till lagändringar som regeringen beslutar om och som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

(Näringsdepartementet)

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

I denna bilaga redovisas endast de författningsförslag i departementspromemorian som har samband med förslagen i delbetänkandet.

1. Förslag till lag om ändring i miljöbalken

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 2 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 2 §

Med avloppsvatten avses

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. spillvatten eller annan flytande orenlighet, 2. vatten som använts för kylning, 3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller 4. vatten som avleds för avvattning av en begravningsplats. | <ol style="list-style-type: none"> 3. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan <i>eller samlad bebyggelse</i> som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller |
|---|--|

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

2. Förslag till lag om ändring i väglagen (1971:948)

Härigenom föreskrivs att 26 § väglagen (1971:948) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

26 §¹

Väg ska hållas i ett för samfärdseln tillfredsställande skick genom underhåll, reparation och andra åtgärder.

Genom renhållning ska vägområdet hållas i ett sådant skick att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälpas och så att skäliga trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som är väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom områden med detaljplan gäller detta stycke endast områden för motorväg eller motortrafikled. Ytterligare krav i fråga om renhållning inom områden där detta stycke gäller får inte ställas med stöd av miljöbalken.

Genom renhållning ska vägområdet hållas i ett sådant skick att olägenheter för människors hälsa förebyggs eller avhjälpas och så att skäliga trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som är väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom områden med detaljplan *och i övrigt i fråga om gator, torg, parker och områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov* gäller detta stycke endast områden för motorväg eller motortrafikled. Ytterligare krav i fråga om renhållning inom områden där detta stycke gäller får inte ställas med stöd av miljöbalken.

De åtgärder som behövs för sådana ändamål som anges i första och andra styckena räknas till drift av väg. Till drift av väg räknas också serviceåtgärder och förbättringsåtgärder. Om särskilda skäl föreligger, får Trafikverket besluta om inskränkning i skyldigheten

¹ Senaste lydelse 2010:92.

att vidta åtgärder för drift av väg. Trafikverket får i ett sådant beslut ange de villkor som behövs.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

3. Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § och 3 kap. 1 och 6 §§ ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Den som avser att inom ett område som redovisas i detaljplan anordna en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 § *skall* anmäla detta.

Anmälningsskyldighet gäller också för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus utom detaljplanelagt område, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs.

En allmän sammankomst som avses i 1 § första stycket 4 behöver inte anmälas, om den med hänsyn till det förväntade antalet deltagare, den utvalda platsen och tiden för sammankomsten samt de anordningar som avses förekomma kan antas äga rum utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken.

Den som avser att inom ett område som redovisas i detaljplan *eller inom samlad bebyggelse* anordna en sådan allmän sammankomst utomhus eller offentlig tillställning som det inte krävs tillstånd för enligt 4 § *ska* anmäla detta.

Anmälningsskyldighet gäller också för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom ett område som redovisas i detaljplan *eller inom samlad bebyggelse* och för en offentlig tillställning som anordnas utomhus utom detaljplanelagt område, om det på grund av det förväntade antalet deltagare vid sammankomsten eller tillställningen finns risk för att ordningen störs eller säkerheten äventyras vid den eller, som en direkt följd av den, i dess omedelbara omgivning eller för att trafiken störs.

Om det kan ske utan fara för ordning och säkerhet eller för trafiken, får anordnaren befrias från anmälningsskyldigheten i fråga om allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar av visst slag. Ett beslut om befrielse får förenas med villkor.

Lydelse enligt SFS 2014:590

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §²

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

En offentlig plats inom detaljplanelagt område *eller inom samlad bebyggelse* får inte utan tillstånd av Polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Tillstånd behövs dock inte, om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd.

I fråga om allmänna vägar gäller kravet på Polismyndighetens tillstånd endast sådana åtgärder som inte är reglerade i väglagen (1971:948).

6 §³

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan.

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus an-

Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av Polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan *eller inom samlad bebyggelse*.

Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av Polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan *eller inom*

² Senaste lydelse 2014:590.

³ Senaste lydelse 2014:590.

vända luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför *sådant område*, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

samlad bebyggelse, utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför *sådana områden*, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år.

Skjutbanor som inte hör till försvarsmakten får användas endast efter tillstånd av Polismyndigheten. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utförande och besiktning av skjutbana.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

4. Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

dels att 2, 3 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya bestämmelser, 2 a och 3 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §⁴

På gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. *Kommunens skyldigheter gäller inte*, om åtgärderna ska utföras av staten som väghållare.

Fastighetsinnehavare är skyldiga att utföra sådana åtgärder som avses i första stycket inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som

Genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder *ska platser och områden hållas* i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen *eller i området* och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. *Åtgärderna ska vidtas av*

1. fastighetsinnehavaren i fråga om

a) områden som i en detaljplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) redovisas som kvartersmark och som har iordningstänkts och används för allmän trafik, om åtgärderna inte ska utföras av kommunen enligt 2 b, och

b) områden med samlad bebyggelse som har iordningstänkts och begagnas för allmän trafik och

⁴ Senaste lydelse 2010:916.

har iordningställt och begagnas för allmän trafik.

Trots det som sägs i andra stycket ansvarar kommunen i enlighet med det som anges i första stycket för områden som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 eller 19 § plan- och bygglagen.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen på kommunens begäran ge dispens från kommunens skyldighet enligt första stycket.

kommunen ålägger fastighetsinnehavaren att utföra dessa, samt

2. kommunen i fråga om

a) gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i detaljplan enligt plan- och bygglagen och för vilka kommunen är huvudman, om åtgärderna inte ska utföras av staten som väghållare,

b) om områden som avses i 1 och som ska användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 18 eller 19 § plan- och bygglagen, och

c) gator, torg, parker och andra liknande områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov, om det inte finns särskilda skäl för kommunen att låta bli att vidta åtgärderna.

2 a §

Om det finns särskilda skäl, får regeringen på kommunens begäran ge dispens från kommunens skyldighet enligt 2 § 2 a och b.

3 §

Kommunen kan ålägga en fastighetsinnehavare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser att utföra de åtgärder som avses i 2 § första stycket i fråga om gångbanor eller andra utrymmen

I fråga om gångbanor och andra utrymmen som behövs för gångtrafiken utanför en fastighet får kommunen ålägga fastighetsinnehavaren att utföra de åtgärder som kommunen ansvarar för enligt 2 § 2.

utanför *fastigheten* som behövs för gångtrafiken.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande en kommun får meddela närmare föreskrifter i fråga om de åtgärder som skall vidtas av fastighetsinnehavaren.

3 a §

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela närmare föreskrifter i fråga om de åtgärder som ska vidtas av fastighetsinnehavaren i sådana fall som avses i 3 §.

14 §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. inte fullgör sin skyldighet enligt 2 § *andra stycket* eller 3 § som fastighetsinnehavare, 1. inte fullgör sin skyldighet enligt 2 § 1 eller 3 § som fastighetsinnehavare,

2. bryter mot 6 eller 9 § eller mot föreskrift som meddelats i samband med medgivande enligt 9 §.

Till ansvar enligt denna lag döms inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller miljöbalken.

Den som överträtt vitesföreläggande döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

5. Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 4 §, 3 kap. 5 §, 9 kap. 2, 3, 5–8, 11 kap. 22 och 23 §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2014:902

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §⁵

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

⁵ Senaste lydelse 2014:902.

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

samlad bebyggelse: sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder, *och*

5. hur kommunen avser att tillgodose det långsiktiga behovet av bostäder,

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken, *och*

7. områden med samlad bebyggelse.

9 kap.

2 §

Det krävs bygglov för

1. nybyggnad,
2. tillbyggnad, och

3. annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att

a) byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd,

b) det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri, eller

c) byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt.

Första stycket 3 c gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan.

Första stycket 3 c gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan *eller inom samlad bebyggelse.*

3 §⁶

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan *eller inom samlad bebyggelse*.

5 §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan *eller inom samlad bebyggelse* krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a *eller c* har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

Lydelse enligt SFS 2014:900

Föreslagen lydelse

6 §⁷

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 § och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, inte bygglov för att

1. göra en liten tillbyggnad, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, eller

⁶ Senaste lydelse 2011:335.

⁷ Senaste lydelse 2014:900.

2. uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1 eller 2 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas inom en *sammanhållen* bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen.

Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas inom *samlad* bebyggelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

I den omfattning som kommunen med stöd av 4 kap. 15 eller 42 § har bestämt ska gälla som undantag från kravet på bygglov krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

1. inom ett område med detaljplan, genomföra en åtgärd på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen, eller

2. inom ett område som omfattas av områdesbestämmelser på det sätt som kommunen har bestämt i områdesbestämmelserna

a) vidta en åtgärd som avser en komplementbyggnad,

b) göra en liten tillbyggnad,

c) göra en tillbyggnad till eller annan ändring av en industribyggnad, eller

d) vidta en åtgärd som avser ett enkelt fritidshus, en kolonistuga eller annan liknande byggnad.

För att inom en *sammanhållen* bebyggelse vidta en åtgärd som avses i första stycket 2 a eller b krävs medgivande från berörda grannar för att åtgärden ska få vidtas utan bygglov, om ett sådant medgivande behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen.

För att inom *samlad* bebyggelse vidta en åtgärd som avses i första stycket 2 a eller b krävs medgivande från berörda grannar för att åtgärden ska få vidtas utan bygglov.

Första och andra styckena gäller inte om en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.

Lydelse enligt SFS 2014:900 *Föreslagen lydelse*

8 §⁸

Utöver det som följer av 2–7 §§ krävs det bygglov i den utsträckning som framgår av

1. föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,
2. det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö
 - a) i en detaljplan har bestämt för att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3, 4 a–4 c §§ eller 5 § första stycket,
 - b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla eller ändra ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,
 - c) i områdesbestämmelser har bestämt för att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,
3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en *sammanhållen* bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,
3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en *samlad* bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,
4. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring,
5. det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.

Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

⁸ Senaste lydelse 2014:900.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***11 kap.****22 §**

Om ett byggnadsverk *inom ett område med detaljplan* innebär stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort byggnadsverket eller att vidta någon annan åtgärd med det som avhjälpes eller minskar olägenheterna.

Om ett byggnadsverk innebär stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort byggnadsverket eller att vidta någon annan åtgärd med det som avhjälpes eller minskar olägenheterna.

Om byggnadsverket är en byggnad, får ett föreläggande att ta bort eller flytta byggnaden meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller har ett ringa värde.

Första och andra styckena gäller inte sådana byggnadsverk som avses i 52 § väglagen (1971:948).

23 §

Byggnadsnämnden får förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad *inom ett område med detaljplan* att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten.

Byggnadsnämnden får förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten. *Detta gäller dock inte sådan anslutning till allmän väg som avses i 40 § väglagen (1971:948).*

1. Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2015.

2. Bestämmelserna i 9 kap. 2 och 3 §§ i den nya lydelsen tillämpas första gången på åtgärder som påbörjas efter ikraftträdandet.

6. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Härigenom föreskrivs att 42 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 §

Om det i en kommun finns *tätbebyggt område* som inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, föreskriva att en bestämmelse som avses i 37 eller 40 § första stycket 2 *skall* gälla även sådant *tätbebyggt* område.

Om det i en kommun finns *samlad bebyggelse* som inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, föreskriva att en bestämmelse som avses i 37, 39 eller 40 § första stycket 2 ska gälla även sådant område *med samlad bebyggelse*.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2015.
 2. Föreskrifter som en kommun med stöd av 42 § i den äldre lydelsen har beslutat före ikraftträdandet gäller fortfarande.

7. Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:929) om gatuhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs att 1 § förordningen (1998:929) om gatuhållning och skyltning ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter som avses i 3 § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

Kommunfullmäktige får meddela föreskrifter som avses i 3 a § lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2015.

8. Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 3 § plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

3 §

I områden som omfattas av en detaljplan krävs *det* bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar.

Det krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar

1. inom områden som omfattas av detaljplan, och

2. inom samlad bebyggelse.

Bestämmelserna i 9 kap.7 och 8 §§ plan- och bygglagen (2010:900) om att kommunen får besluta om undantag från krav på bygglov eller om mer långtgående krav gäller även för skyltar eller ljusanordningar.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2015.
 2. Bestämmelserna i 6 kap. 3 § i den nya lydelsen tillämpas på åtgärder som påbörjas efter ikraftträdandet.

9. Förslag till förordning om ändring i miljöprövningsförordningen (2013:251)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 6 § och 14 kap. 16 § miljöprövningsförordningen (2013:251) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

6 §

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för anläggning för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter

1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser, *eller*

2. *utanför område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser*, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

1. inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser,

2. *inom samlad bebyggelse, eller*
3. *inom övriga områden*, om verksamheten bedrivs på samma plats under en längre tid än trettio kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

14 kap.

16 §

Anmälningsplikt C och verksamhetskod 26.150 gäller för asfaltverk eller oljegrusverk

1. som ställs upp inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser, *eller*

2. som ställs upp *utanför område med detaljplan eller områdesbestämmelser* i mer än 90 kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

1. som ställs upp inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser,

2. *som ställs upp inom samlad bebyggelse, eller*

3. som ställs upp *inom övriga områden* i mer än 90 kalenderdagar under en tolv månadersperiod.

Denna förordning träder i kraft den 1 oktober 2015.

Kort historik kring plan- och bygglagstiftningen i Sverige

Regleringen av byggnader och samhällen har utvecklats allt eftersom nya behov har uppstått och ändrats. Dagens plan- och bygglagstiftning är resultatet av ett långvarigt reformarbete som skett i många etapper. En kortfattad återblick följer här.

Byggnadsstadga 1874 och stadsplanelag 1907

Den första egentliga planlagstiftningen i Sverige kom med 1874 års byggnadsstadga för rikets städer, som avlöste ett system med lokala byggnadsordningar. Den hade som ett av sina huvudsyften att motverka riskerna för brand och underlätta bekämpandet av bränder. I första hand genom bredare gator, en ordnad uppdelning av trädplanterade esplanader samt genombrytning av större kvarter med byggnadsfria stråk, så kallade brandgator.

I stadgan slogs för första gången fast ett allmänt plankrav. För varje stad skulle finnas en plan för stadens ordnande och bebyggande. Det skulle vara förbjudet att bygga i strid mot planen. Byggandet skulle underlättas genom att byggbara tomter bildades.

Stadgan ledde till en omfattande stadsplaneläggning, men stadgans rättsliga effekter begränsades av dess karaktär av administrativ förordning. Först genom 1907 års lag om stadsplan och tomtindelning fick stadsbyggandet ett civilrättsligt underlag. Regleringssystemet var inriktat på bebyggelse i stad, medan landsbygdens förhållanden i stort sett lämnades utanför.

Byggnadsstadgan fortsatte att gälla, men kommunerna fick både rätt och skyldighet att lösa in mark som skulle användas till gatumark och mark för allmänna platser. Stadsplanerna skulle fastställas av kungen eller regeringen. Kungen fick dock inte avvika från planen

utan kommunens medgivande, vilket är upprinnelsen till det kommunala planmonopolet.

Stadsplanelag 1931

För att mer detaljerat kunna styra hur byggnadskvarter, gator och allmän platsmark skulle användas, reformerades stadsplanelagen 1931. En av nyheterna som infördes var att regeringen fick möjlighet att fastställa en stadsplan mot stadens vilja. För regleringen av bebyggelse byggnadsverksamhet på landsbygden infördes ett nytt planinstrumentplaninstitut, byggnadsplanen.

En annan nyhet var stomplanen, en översiktlig plan med uppgift att säkerställa möjligheter till framtida detaljplanering av områden utanför fastställd stadsplan. Enskilda markägares principiella rätt till tätbebyggelse bevarades dock, vilket medförde att samhället inte kunde bestämma över tätbebyggelsens lokalisering fullt ut. För att förhindra olämplig randzonbebyggelse utanför stadens planlagda mark måste städerna därför ändå upprätta stadsplaner för stora områden. Områden planlades som inte kunde byggas ut på ett rationellt sätt förrän långt fram i tiden, vid ett skede då den fastställda planen sannolikt inte längre var aktuell.

Stomplaner som planeringsverktyg uppfyllde inte lagstiftarnas förväntningar och dess rättsverkningar kunde medföra stora kostnader för kommunerna. Bara ett fåtal stomplaner kom att upprättas och den översiktliga planeringen försumrades.

Byggnadslag 1947

1947 års byggnadslag innebar väsentliga förändringar i förhållandet mellan samhällets och den enskilde markägarens befogenheter. Det innebar att kommunerna kunde bestämma var och när planer skulle upprättas och vad de skulle innehålla. Bakgrunden till detta var att kommunerna skulle kunna styra lokalisering av nya bostäder till de mest lämpade platserna. Genom ändringarna i byggnadslagen stärktes det kommunala planmonopolet, men bestämmelserna om regeringens fastställande av kommunala planer blev kvar.

Viktiga nyheter i 1947 års byggnadslag var också inrättandet av de översiktliga planinstituterna, det vill säga generalplaner för städer och tätorter samt regionplaner för områden omfattande flera kommuner.

Begreppet tätbebyggelse infördes också. Principen var att tätbebyggelse bara fick komma till stånd där det allmänna ansåg det lämpligt utifrån en antagen och fastställd stads- eller byggnadsplan.

Byggnadsstadga 1959

1959 tillkom en ny byggnadsstadga för att komma till rätta med det så kallade byggkrånglet. De lokala byggnadsordningar som ditills styrte byggnaders kvalitet och utformning ersattes med statliga och enhetliga byggnadsbestämmelser för hela landet. Krav infördes också på en byggnadsnämnd i varje kommun och ansvaret att upprätta byggnadsplaner flyttades över från markägare/byggherre till kommunerna.

Plan- och bygglagen 1987 (ÄPBL)

Under mitten av 1970-talet inleddes arbetet med att omarbete bygglagstiftningen. Bakgrunden var en alltför uppdelad och splittrad lagstiftning, oklar planstatus och ett ökat behov av långsiktig hushållning med mark och vatten.

Den äldre plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987 och ersatte då byggnadslagen och, byggnadsstadgan och samt lagen om påföljder och ingripanden mot olovligt byggande från 1976. Samtidigt infördes lagen om hushållning med naturresurser m.m. (1987:12), en ny lag med regler för hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt.

Den stora skillnaden utifrån tidigare byggnadslagstiftning var att plan- och bygglagen inriktade sig på planprocessen och behovet av tidig samordning för att lösa konflikter i förändring av mark- och vattenanvändningen. Plan- och bygglagen medförde också en decentralisering och förtydligande av ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och övriga parter. Kommunerna gavs nu möjlighet att själva anta rättsverkande planer. Vidare infördes krav att varje kommun skulle ha en kommunomfattande översiktsplan.

Genom lagen ersattes de tidigare planinstrumenten planinstituterna generalplan, stadsplan och byggnadsplan av översiktsplanen och

detaljplanen. Staten behöll enbart sitt direkta inflytande över riksintressen, frågor som berör flera kommuner och frågor som rör människors hälsa och säkerhet.

Plan- och bygglagen 2011 (PBL)

Som ett resultat av ett stort antal utredningar för att förenkla plan- och byggprocessen och stärka kontrollen av byggandet, trädde en ny plan- och bygglag i kraft i maj 2011. Den nya lagen ersatte i sin helhet 1987 års den äldre plan- och bygglagen och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.

Nya bestämmelser om hänsynstagande till miljö- och klimat-aspekter vid planering och byggande tillkom, översiktsplanens strategiska funktion betonades, liksom kravet på aktualitetsprövning. En möjlighet att begära planbesked av kommunen infördes och möjligheterna till så kallat enkelt planförfarande utvidgades. Dessutom slopades det tidigare kravet på att en detaljplan måste föregås av ett program.

För att undvika dubbla planförfaranden infördes även bestämmelser om samordning av handläggning av vissa ärenden enligt PBL plan- och bygglagen och andra lagar, t.ex. lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Om detaljplanekravet i våra nordiska grannländer

Planeringssystemen i de nordiska länderna bygger på en stark kommunal planeringstradition med övergripande planer som kompletteras med mer detaljerad efterföljande planering. Planernas status, form och innehåll varierar dock liksom olika regionala och statliga myndigheters ansvar i den fysiska planeringen.

Figur 1 Några översiktliga jämförelser mellan de nordiska ländernas plansystem

Grönt med text i versaler: Finns
Orange med kursiv text: Finns delvis
Rött: Finns inte

Aktiv nationell planering/inriktning för fysisk planering	Sverige	DANMARK	FINLAND	NORGE
Regional fysisk planering	<i>Sverige</i> Stockholms län och Göteborgsregionen	<i>Danmark</i> Huvudstadsregionen (statlig regional plan)	FINLAND	NORGE
Bindande översiktsplan för mark- och vattenanvändning	Sverige	DANMARK	FINLAND	NORGE
Möjlighet att överklaga detaljplan i fler steg	SVERIGE	Danmark	FINLAND	<i>Norge</i>

Illustration: Översiktsplaneutredningen

Danmark

Danmark är till arealen något mindre än Jämtlands län och är det tätast befolkade landet i Norden. Landet har cirka 5,5 miljoner invånare, varav 1,3 miljoner människor bor i och omkring huvudstaden Köpenhamn. 85 procent av befolkningen bor i städer och 55 procent av arealen är jordbruksmark.

All fysisk planering i Danmark är förankrad i planlagen (planloven, PL), som fördelar ansvaret mellan

- Näringsministeriet
- 98 kommuner

Själva plansystemet grundas på

- landsplanredogörelse, översikt av statliga intressen och nationella planeringsdirektiv för specifika geografiska områden
- Fingerplanen för Huvudstadsområdet (statlig regional plan)
- kommunplaner
- lokalplaner (detaljplan)

Sedan 1970-talet har den fysiska planeringen i Danmark decentraliserats och allmänheten involverats mer i processen. Den politiska debatten om planeringssystemet pågår även idag och sedan valet 2015 har en debatt pågått om att reformera det danska planeringssystemet. En direkt konsekvens är att ansvaret för den danska planeringslagen har flyttat från Miljöministeriet till Näringsministeriet. I januari 2017 lades ett förslag fram för att modernisera planlagstiftningen. Lagförslaget ger bl.a. nya möjligheter för utveckling i kustområden och utveckling av boende och näringsliv på landsbygden. Förslaget ska också ge tydligare ramverk för produktionsföretag, bättre utvecklingsmöjligheter för detaljhandeln och mer flexibla ramar för stadsutveckling. Utöver detta bemöter förslaget kommuners och företags efterfrågan av en mer flexibel och effektiv planprocess.

Figur 2 Översikt planeringssystem

Danmark

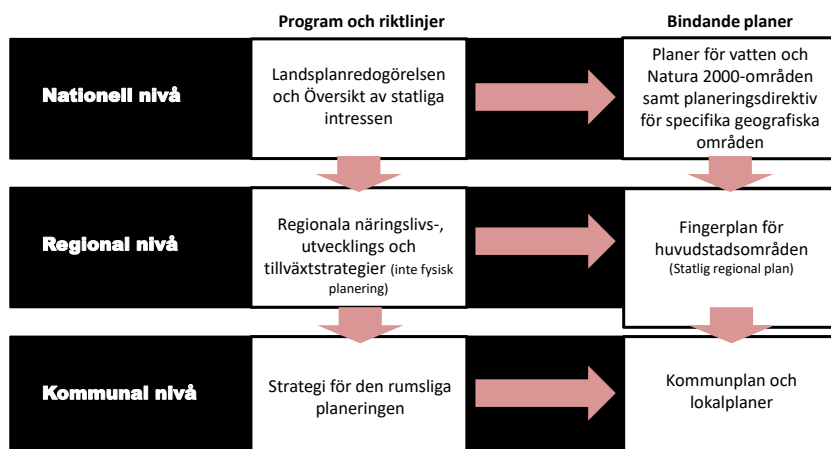


Illustration: Översiktsplaneutredningen

Lokalplan

I lokalplaner ska strategierna i den övergripande kommunplanen konkretiseras. En lokalplan kan inte utarbetas för ett område som inte omfattas av kommunplanens ramverk.

Enligt planlagen ska en lokalplan tas fram för större projekt. Termen större projekt är dock relativ och delvis beroende på vart projektet ska genomföras. Utbyggnad av ett bostadsområde eller avvikande markanvändning inom befintlig bebyggelse kräver dock alltid lokalplan. Likaså krävs lokalplan om kommunen vill införliva ett markområde utanför stadsbebyggelsen med den urbana zonen, genomföra större avstyckningar eller större rivningar, samt i övrigt när det behövs för att säkra kommunplanens genomförande. När planläggning inte längre behövs kan en lokalplan upphävas.

Lokalplanens utformning är flexibel och kan innehålla bestämmelser om storlek och placering av byggnader, vägar, gång- och cykelbanor liksom bestämmelser om den estetiska utformningen av ett område. En lokalplan kan även vara tematisk och t.ex. omfatta bestämmelser för utformning av skyltar inom ett avgränsat område.

Ett förslag till lokalplan ska offentliggöras med en gransknings-tid på minst åtta veckor inom vilken invändningar mot förslaget ska

framställas. Näringsministeriet, myndigheter och grannkommuner kan under granskningstiden lägga veto mot ett förslag till lokalplan för de frågor som dessa har att bevaka. Ett veto innebär att planen inte kan antas innan enighet uppnås. Om parterna inte kan komma överens, kan frågan lyftas till ministeriet för avgörande.

Om inga veton inkommit efter granskningstiden kan kommunstyrelsen anta lokalplanen. Ingen möjlighet finns att överklaga planens innehåll. En prövning får endast ske om lokalplanen står i strid med gällande regler eller har upprättats felaktigt. Överklagande sker till Förvaltningsrätten, vars beslut inte kan överklagas. Klagoberättigade är Näringsministeriet samt de med ett rättsligt intresse i saken.

I normalfallet tar det ungefär ett år att arbeta fram en lokalplan, men i enstaka fall kan processen ta upp emot två år¹.

Byggtillstånd

Byggtillstånd krävs enligt byggeloven vid nybyggnad, rivning, ombyggnad, tillbyggnad av bebyggelse och väsentligt ändrad användning av bebyggelse. I bebyggelse ingår byggnader, murar och andra fasta konstruktioner samt anläggningar. Vissa mindre åtgärder som exempelvis garage kräver endast anmälan. Ett byggtillstånd kan delas upp i deltillstånd, vilket betyder att vissa åtgärder kan påbörjas utan att alla frågor är slutligt avklarade.

Vid prövning av ansökan om byggtillstånd ska kommunen säkerställa att reglerna i bygglagen följs. Om sökt åtgärd inte uppfyller generella krav eller bestämmelser i lokalplanen, kan dispens ges. Dispens får dock inte ges om det strider mot principerna för planen eller om det inte stämmer med formella regler eller överordnade intressen. Större avvikelser kan bara genomföras med hjälp av en ny plan.

Kommunens beslut om bygglov kan endast överklagas för rättsprövning till Statsverket. Ett överklagande kan bara ske av den som har ett väsentligt intresse i sakens utfall.

¹ Nordregio, 2013:2.

Finland

Finland har knappt 5,5 miljoner invånare på en yta som motsvarar tre fjärdedelar av Sveriges yta. Huvudstaden Helsingfors är landets största stad med cirka 600 000 invånare. I huvudstadsregionen med Helsingfors och tre förortskommuner bor drygt 1 miljon invånare.

Markanvändnings- och planlagen (MBL) reglerar planering och byggande i Finland, som fördelar ansvaret mellan

- Miljöministeriet
- 19 landskapsförbund
- 311 kommuner.

Själva plansystemet grundas på

- riksomfattande mål för områdesanvändning
- landskapsplan
- generalplan
- detaljplan
- byggnadsordning.

Miljöministeriet bereder för tillfället en revidering av de riksomfattande målen för områdesanvändningen för att de bättre ska svara upp mot dagens utmaningar. Miljöministeriet förbereder även en uppdatering av markanvändnings- och bygglagen, som trädde i kraft år 2000. Förslaget innebär bl.a. att generalplanen som grund för byggande utvidgas. Byggande i glesbygdsområden ska underlättas, liksom ändring av användningsändamål för fritidsbostäder. De statliga Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centraler) får en mer rådgivande roll och deras besvär rätt begränsas. Vidare är målet att förkorta beslutsprocesserna genom fasta tidsgränser för myndigheternas ärendehandläggning. Regleringen av stora detaljhandelsenheter i centrumområden, kompletteringsbyggande och ändringar i byggnaders användningsändamål föreslås också förenklas. Slutligen avser förslaget att göra småskaligt byggande på gårdar och placering av anordningar för förnybar energi smidigare.

Figur 3 Översikt planeringssystem

Finland

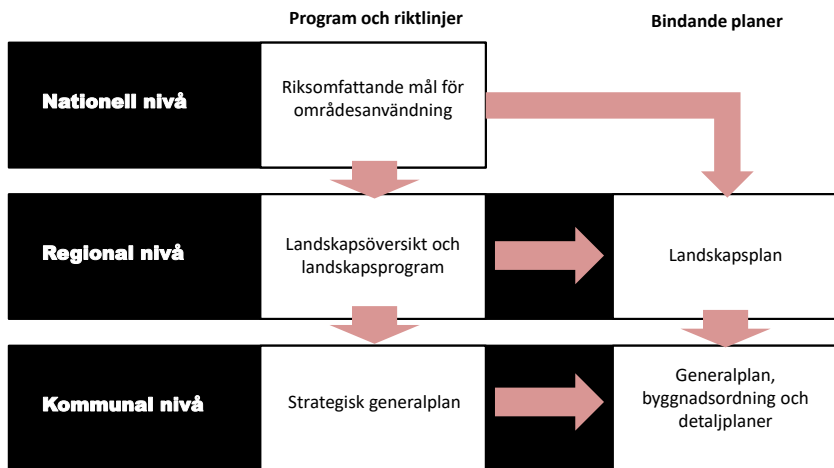


Illustration: Översiktsplaneutredningen

Detaljplan

Detaljplanen styr markanvändningen och byggandet på det sätt som krävs med tanke på lokala förhållanden, stads- och landskapsbilden, god byggnadssed och andra gemensamma mål. En detaljplan ska utarbetas och hållas aktuell utifrån vad som krävs kopplat till kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen.

I detaljplanen fastställs hur ett område ska användas i framtiden – vad som ska bevaras, vad som får byggas, var och på vilket sätt. I planen anges t.ex. byggnadernas läge och storlek och vad de ska användas till.

Detaljplanen utarbetas och godkänns av kommunen. Byggnad på strandområden kan styras genom en stranddetaljplan som också kan utarbetas av en markägare.

Kommunen bör se till att detaljplanerna är aktuella och vid behov vidta åtgärder för att ändra föråldrade detaljplaner. Bygglov får inte beviljas inom detaljplaner som har varit i laga kraft över 13 år och som till större delen inte genomförts, innan kommunen bedömt planens aktualitet. Kravet gäller dock inte om planens aktualitet bedömts under de senaste fem åren. Konstateras det vid bedömningen av detaljplanen att den är föråldrad, kan bygglov inte beviljas förrän

detaljplanen ändras. I ett beslut där detaljplanen har konstaterats vara aktuell får ändring inte sökas genom besvär.

Kommunen ska informera om detaljplanearbetet så att berörda enskilda, sammanslutningar och myndigheter har möjlighet att följa och påverka dess utformning. Efter att planen godkänts kan ändring sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen och därefter hos högsta förvaltningsdomstolen.

Bygglov

I markanvändnings- och bygglagen anges de allmänna villkoren för och de väsentliga tekniska kraven på byggande, och lagen innehåller också bestämmelser om tillståndsförfarande och myndighetstillsyn. Mer detaljerade bestämmelser om byggande finns samlade i Finlands byggbestämmelsesamling.

Enligt markläggnings- och bygglagen får en byggnad inte uppföras i strid med detaljplan. Stora detaljhandelsenheter får exempelvis inte heller placeras utanför ett område som i landskaps- eller generalplanen är avsett för centrumfunktioner, om inte området i detaljplanen särskilt har anvisats för detta ändamål.

Norge

Norge har cirka 5,2 miljoner invånare, varav cirka 1,2 miljoner bor i och omkring huvudstaden Oslo. Tre fjärdedelar av befolkningen bor i tätorter, huvuddelen i de största städerna Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger.

Ansvar för planering enligt plan- och bygglagen fördelas mellan

- Kommunal- och moderniseringsdepartementet
- 19 fylkeskommuner
- 428 kommuner.

Plansystemet regleras i den norska plan- och bygglagen. Det nationella ramverket för planering består av

- nationella förväntningar för regional och kommunal planering
- statliga planeringsriktlinjer

- statliga planeringsbestämmelser
- statlig arealplan.

Det regionala och kommunala ramverket för planering består av

- den regionala planstrategin
- den regionala planen
- den kommunala planeringsstrategin
- den kommunala planen, samhällsdel och bindande arealdel
- regleringsplan (detaljplan).

Norge reviderade sin plan- och bygglag under 2008. Ett av de viktigaste målen var att förbättra samordningen av nationella, regionala och kommunala funktioner. Sedan lagen trädde i kraft 2009, har flera ändringar diskuterats, bl.a. hur man gör planeringsprocessen mer tids- och resurseffektiv genom bättre samordning av statliga myndigheter. Den största förändringen under de senaste åren var 2013, när ansvaret för planeringsfrågor överfördes från klimat- och miljödepartementet till det nybildade kommunal- och moderniseringsdepartementet.

Figur 4 Översikt planeringssystem

Norge

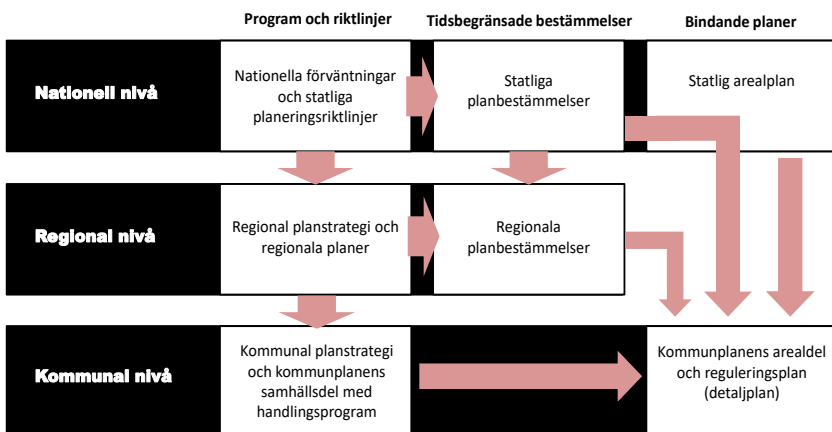


Illustration: Översiktsplaneutredningen

Reguleringsplan

En reguleringsplan är en plan för ett avgränsat område med plankarta och bestämmelser för användning, skydd och utformning av mark och fysisk miljö. En plan kan tas fram för områdesreglering eller för detaljreglering. I planlagstiftningen anges markanvändningskategorier liksom en uppräknig över vilka bestämmelser som kan utfärdas.

Kravet på reguleringsplan gäller enligt planlagstiftningen för större byggen och anläggningar samt för andra åtgärder som väsentligt kan påverka miljö och samhälle. Därtill kan kommunen i kommunplanens arealdel anta bestämmelser med krav på reguleringsplan för vissa områden eller åtgärder. Med hänsyn härtill och, då lagstiftningen inte närmare preciserar vad som avses med begreppet större byggen eller utvecklingsprojekt, är kravet på reguleringsplan delvis öppet för lokal tolkning.

Planen kan utarbetas av kommunen eller av en privat aktör. Ansvar för att planförfarandet följer lagens krav, liksom själva antagandet av planen, ligger dock alltid hos kommunen.

Om den tilltänka planen kan ha väsentlig påverkan på miljö och omgivning, ska det upprättas ett planprogram som grund för planarbetet. Programmet ska klargöra syftet med planen, vilka alternativa planutformningar som ska utredas och tidplaner för planprocessens olika steg.

Efter antagandet av en reguleringsplan har privata aktörer fem år på sig att påbörja genomförandet av planen. Kommunen kan dock i vissa fall förlänga tiden med tio år.

En reguleringsplan kan överklagas av den som yttrat sig i planprocessen och inte fått sina åsikter tillgodosedda. Överklagande prövas av fylkesmannen (som kan sägas motsvara länsstyrelsen), vars avgörande normalt sett inte kan överklagas.

Den genomsnittliga tiden för planprocess och framtagande av en reguleringsplan, privat förslag, uppgick under 2015 till 273 dagar².

² Statistisk Sentralbyrå.

Byggtillstånd

Byggtillstånd krävs för att uppföra byggnader, konstruktioner eller anläggningar, samt påbyggnad och ändring av dessa. Dessutom krävs tillstånd för ändrad användning och rivning samt ändring av fasader.

Det finns möjligheter att dela upp tillståndsprövningen i två steg. I det första steget kan tillstånd ges till åtgärdens yttre och inre ramar och i det andra steget ett slutligt tillstånd att börja bygga, igångsättningstillstånd. Innan detta slutliga tillstånd beviljas är kommunen skyldig att se till att eventuella övriga tillstånd som behövs har beviljats.

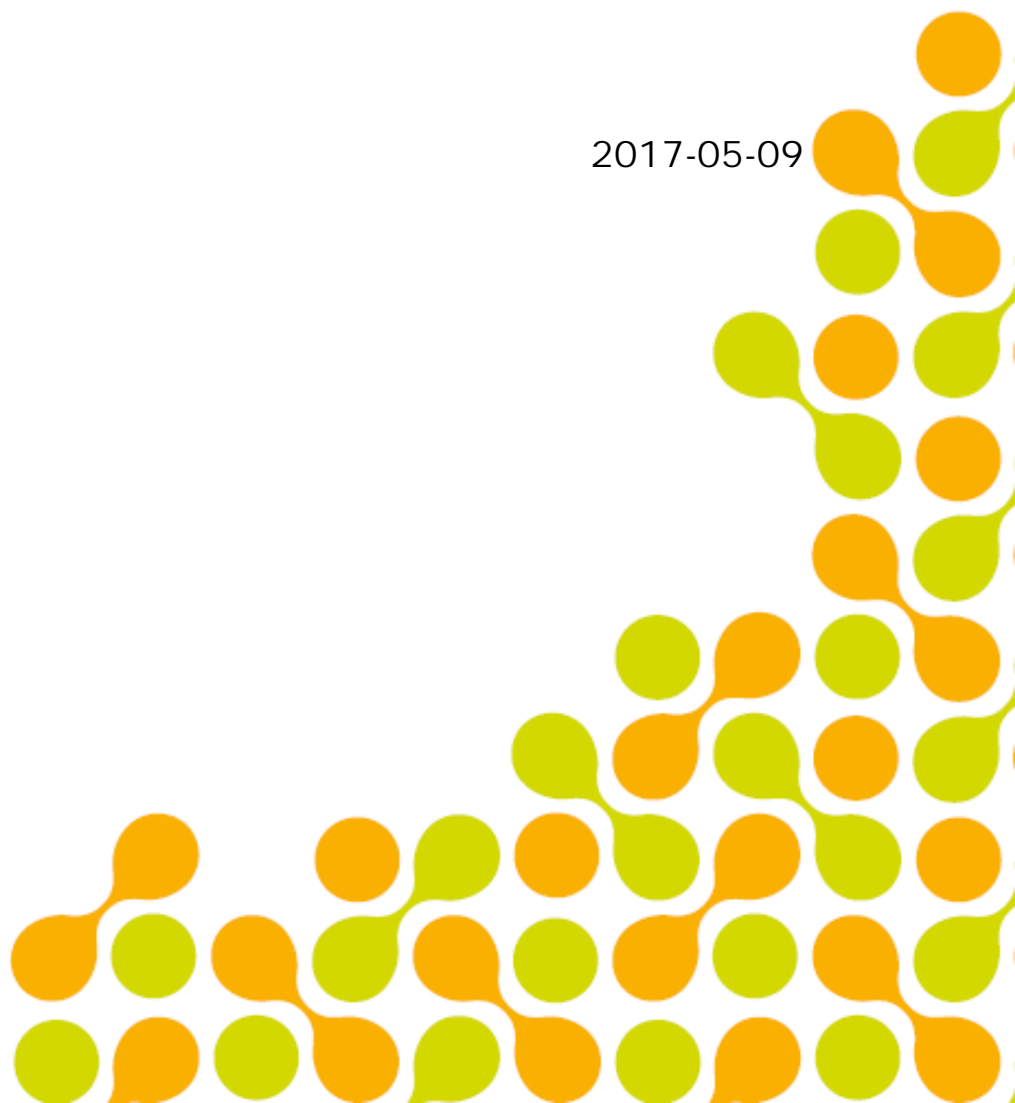
Kommunen kan ge tillfällig eller permanent dispens från reguleringsplaner, om syftet med planen inte väsentligt åsidosätts och fördelarna med dispens är klart större än nackdelarna. Vid bedömningen ska särskild vikt läggas vid hur dispensens påverkar hälsa, miljö, säkerhet och tillgänglighet, samt yttranden från statliga och regionala myndigheter.

Byggtillstånd kan överklagas i frågor som inte redan har avgjorts i en detaljplan. Överklagan prövas av fylkesmannen vars avgörande normalt sett inte kan överklagas.



Rapport
BESKRIVNING AV GIS-ANALYS
SAMLAD BEBYGGELSE

2017-05-09





1 SAMMANFATTNING

Uppgiften har varit att undersöka hur olika kriterier påverkar vilka områden som pekas ut som samlad bebyggelse. Detta görs genom en GIS-analys, med data från Lantmäteriets fastighetskarta. Viss manuell justering av resultatet kan också vara en del av arbetssättet. Bedömningen är att detta är möjligt.

2 PROBLEMBESKRIVNING

Uppgiften har varit att undersöka hur av olika kriterier i en GIS-analys kan användas för att ge ett underlag för utpekande av områden med samlad bebyggelse. Kriterierna ska sedan testas mot befintligt kartdata i tillräcklig omfattning för att kunna verifiera att kriterierna är lämpligt utformade. Att kriterierna ska vara lämpligt utformade innebär att resultatet av GIS-analysen ska framstå som rimligt oberoende av vilka bebyggelseområden som analysen avser.

3 INDATA

Markytor från Fastighetskartan (Lantmäteriet)
Anläggningsytor från Fastighetskartan (Lantmäteriet)
Byggnader från Byggnadsregistret (Lantmäteriet)

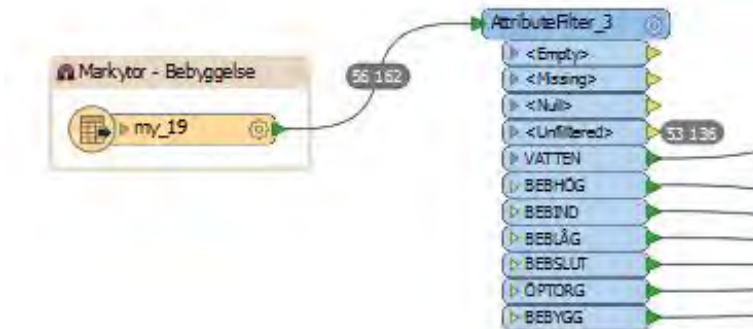
I analysen används data för Västmanlands län.

4 ARBETSSÄTT

Arbetsättet är att utifrån en modell (likande den som bl a SCB använder för utpekande av tätorter) stegvis testa vilka kriterier som ger det önskade utfallet. Detta kan göras i en GIS-analys. Den digitalt framtagna kartan behöver sedan manuellt justeras för att kunna ligga till grund för beslut. Initialt krävs ett utvecklingsarbete.

För GIS-analysen används programmet FME (version 2017.0) från Safe Software.

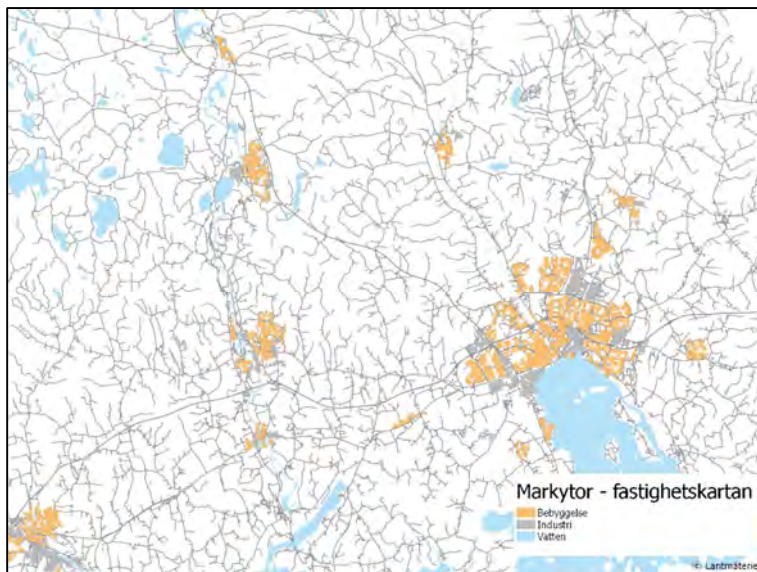
4.1 GIS-ANALYS STEG 1 – FILTRERING AV MARKYTOR



Figur 1: Utdrag från FME-workspace

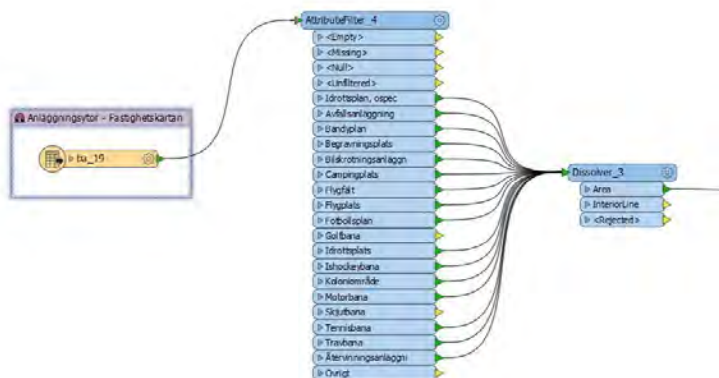
Markytorna filtreras med avseende på attributet *Detaljtyp*. De detaljtyper som tas med är följande:

- BEBHÖG - Yta för friliggande hög bebyggelse med flerfamiljshus som har tre våningar eller fler. Lägre byggnader kan förekomma. All tillhörande mark såsom vägar, parkeringsplatser och mark med byggnader ingår
- BEBIND - Yta för markområde på vilket huvudsakligen industriaktiviteter bedrivs. All tillhörande mark såsom vägar, parkeringsplatser, lagringsplatser och mark med byggnader ingår.
- BEBLÅG - Yta för tät låg bebyggelse, som utgörs av planmässig kvartersbildning med friliggande en- och tvåfamiljsvillor, radhus, kedjehus eller flerfamiljshus med högst två våningar. Enstaka högre byggnader kan ingå. All tillhörande mark såsom vägar, parkeringsplatser och mark med byggnader ingår.
- BEBSLUT - Yta för sluten sammanhängande kvartersbebyggelse med flera våningar. Lägre byggnader kan ingå. Bebyggelsen kan på enstaka ställen vara öppen för att medge transporter till och från kvarterets inre. Tre sidor av kvarteret bör i det närmaste vara slutna. All tillhörande mark såsom vägar, parkeringsplatser och mark med byggnader ingår.
- ÖPTORG - Yta för torg, vilket är en öppen yta avsedd för tillfällig handel och ibland även för mötesverksamhet m.m.
- BEBYGG – Ospecifierade yta för bebyggelse.



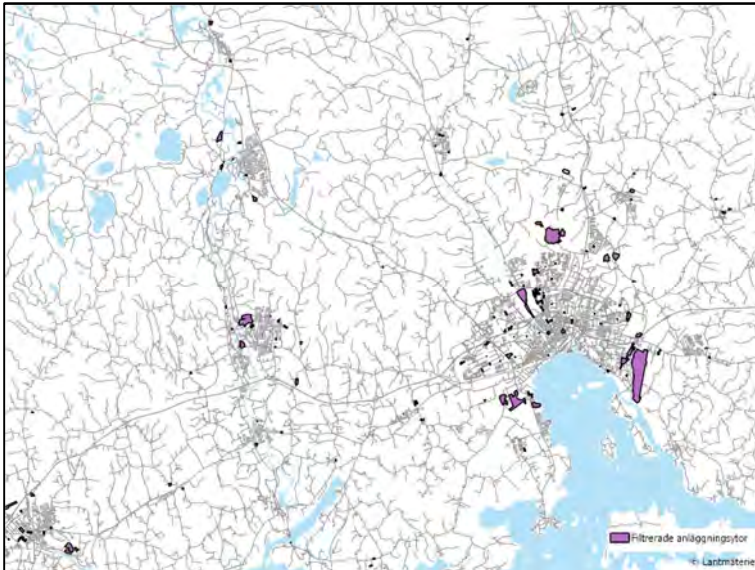
Figur 2: Filtrerade marktytor från Fastighetskartan

4.2 GIS-ANALYS STEG 2 – FILTRERING AV ANLÄGGNINGSYTOR



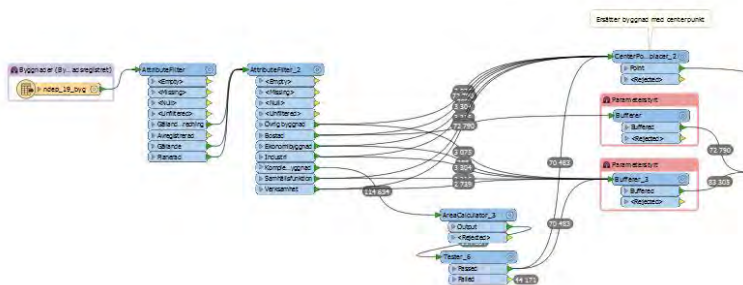
Figur 3: Utdrag ur FME-workspace

Anläggningsytorna filtreras utifrån attributet "Funktion". Följande ytor ska inte tas med i analysen: golfbana, motionsanläggning, plantskola, fröplantage, skjutbana, täkt och rengärde.



Figur 4: Filterade anläggningsytor

4.3 GIS-ANALYS STEG 3 – SKAPANDE AV BEBYGGELSEKLUSTER

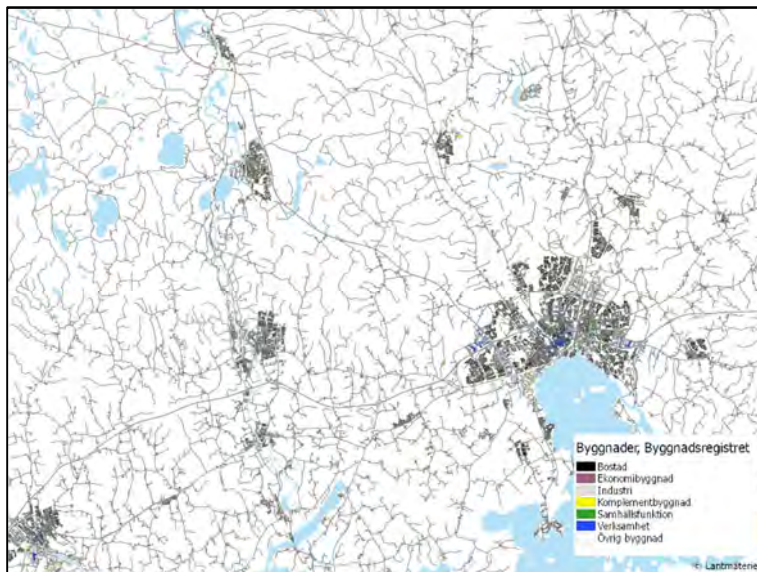


Figur 5: Utdrag ur FME-workspace

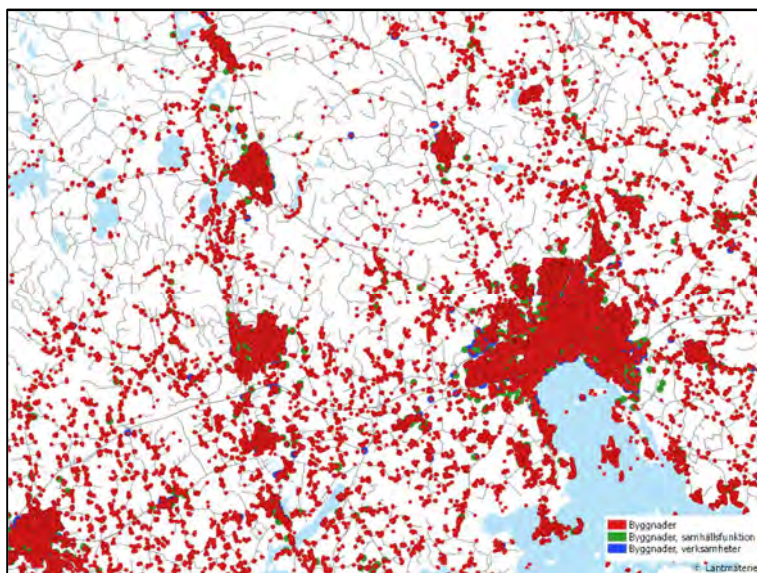
Byggnaderna buffras med olika buffertar beroende på funktion. Detta beroende på att byggnader med funktionen verksamhet/samhällsfunktion oftast är större och ligger längre från varandra. Endast komplementbyggnader med en area större än 25 m² tas med i analysen.

Här används dessa buffertar:

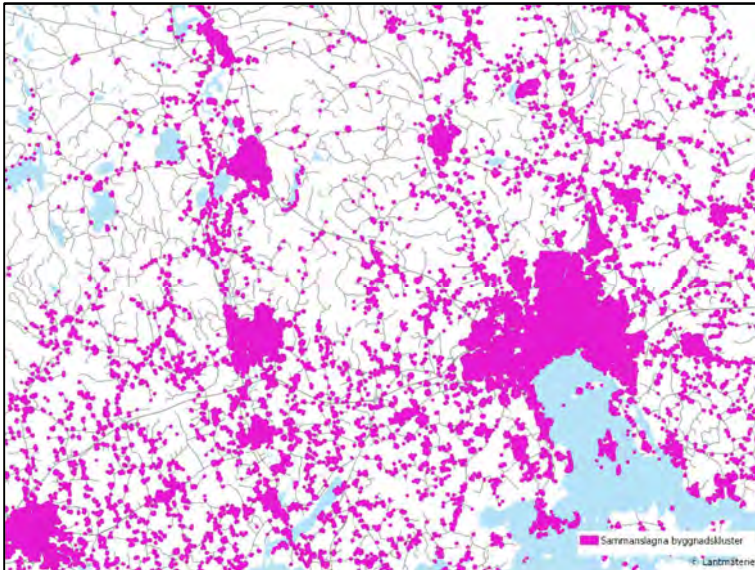
- Bostadsbyggnader – 75 m
- Verksamhet/samhällsfunktion – 150 m



Figur 6: Byggnader fördelat på detaljtyp

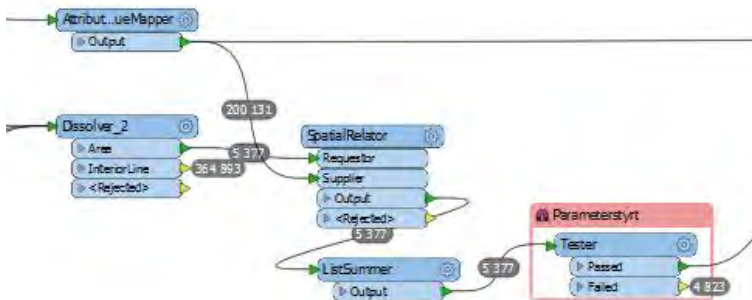


Figur 7: Byggnader buffrade med olika avstånd beroende på funktion



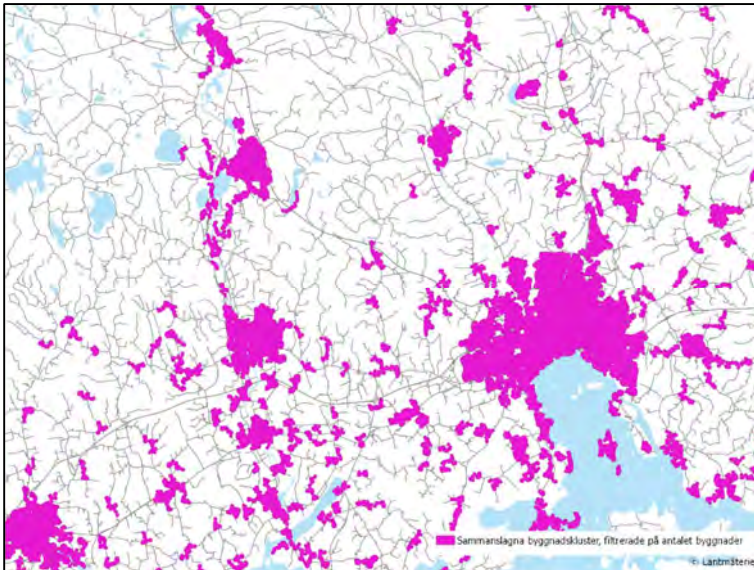
Figur 8: Ihopslagna byggnadsytor, bebyggelsekluster

4.4 GIS-ANALYS STEG 4 – FILTRERING AV BEBYGGELSEKLUSTER BEROENDE PÅ ANTALET BYGGNADER



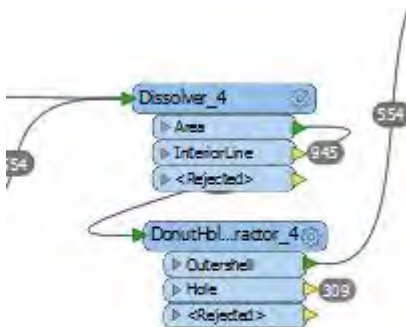
Figur 9: Utdrag ur FME-workspace

De nya ytorna slås ihop och sedan beräknas antalet byggnader per byggnadskluster.



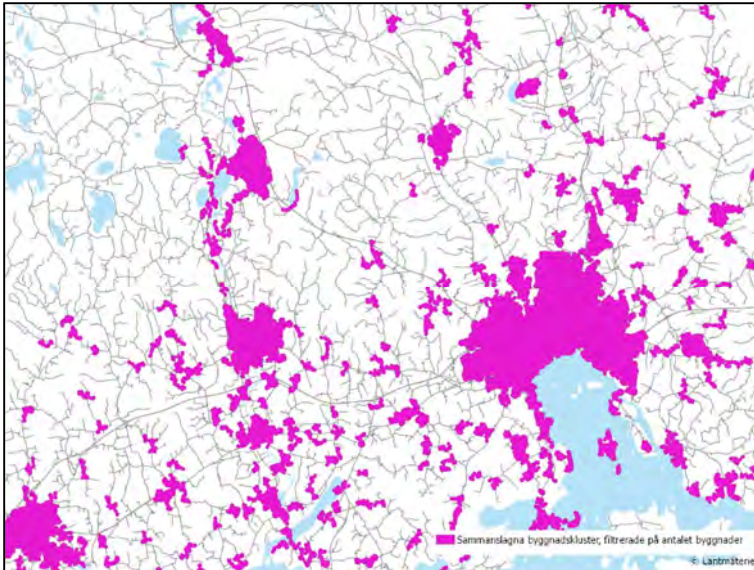
Figur 10: Filtrerade byggnadskluster, beroende på antal byggnader inom varje yta. I detta exempel har antalet 20 st använts.

4.5 GIS-ANALYS STEG 5 – IHOSLAGNING AV BEBYGGELSEYTOR OCH BYGGNADSKLUSTER



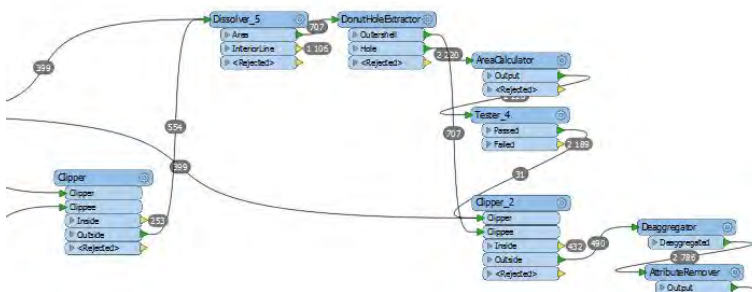
Figur 11: Utdrag ur workspace

Ytorna från bebyggelseytor, filtrerade anläggningsytor och byggnadskluster slås ihop och mindre hål tas bort.



Figur 12: Sammanslagna bebyggelsekluster och markytor. Mindre hål är omhändertagna

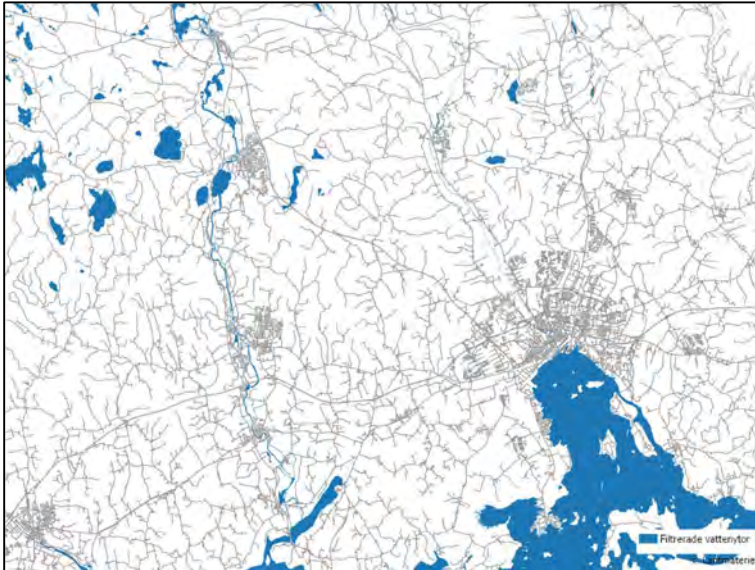
4.6 GIS-ANALYS STEG 6 – HANTERING AV ÖVERBLIVNA YTOR



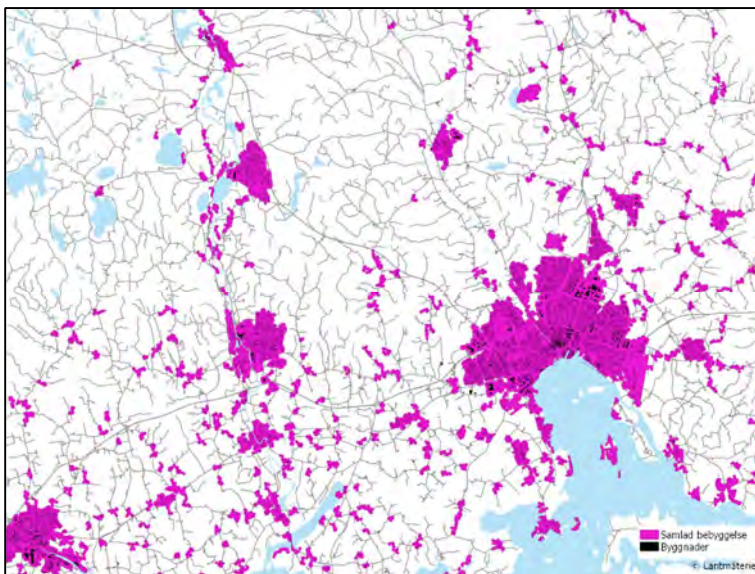
Figur 13: Utdrag ur FME-workspace

Syftet med detta steg är att fylla ut mark som blir över. Det gäller främst ytor mot hav och större sjöar. De nya ytorna (bebyggelseytor och byggnadsklustrena) slås ihop med vattenytorna från

fastighetskartans markytor. Mindre vattendrag/sjöar filtreras bort (mindre än 30000 m²). Sedan fylls mindre hål igen (mindre än 20000 m²).



Figur 14: Vattenytor sammanlagda och filtrerade på storlek



Figur 15: Resultat efter sammanslagning och klippning

5 PROBLEMOMRÅDEN

5.1 HANDELSOMRÅDEN/SJUKHUS/SKOLOR

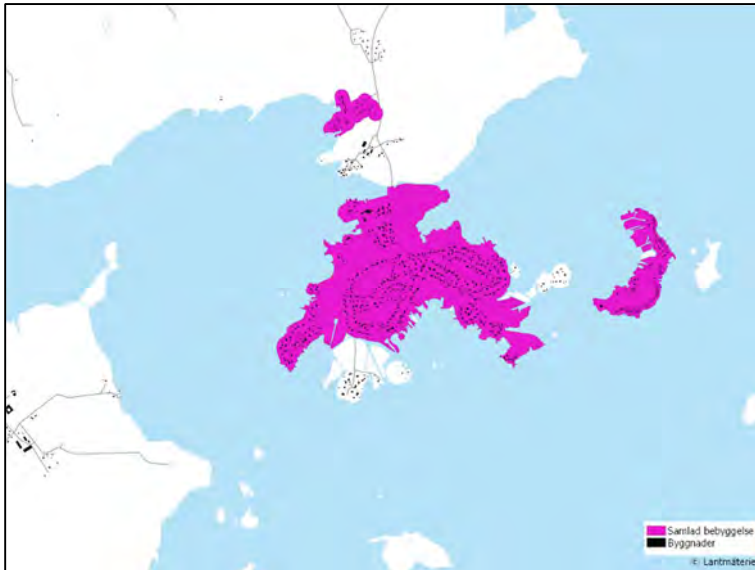
Denna typ av bebyggelse består ofta av större byggnader som ligger glesare. Dessa områden är dessutom ofta kodade som "Öppen mark" i fastighetskartan, vilket gör att det finns en risk att de inte kommer med i Samlad bebyggelse. Detta kan hanteras genom att justera buffertavståndet enligt 3.2 ovan.



Figur 16: Exempel från handelsområde vid Hällamotet i Västerås. I detta exempel har avståndet 50 m använts för samtliga byggnadstyper.

5.2 KOLONIOMRÅDEN

Ett problemområde kan vara större kluster av byggnader av typen komplementbyggnad. Exempel på detta kan vara koloniområden, verksamhetsområden som inte klassas som industrimark. För att inkludera dessa områden i samlad bebyggelse så bör man inkludera komplementbyggnader i analysen.



Figur 17: Exempel från Tidö Lindö. I detta exempel så har komplementbyggnader inte tagits med i analysen och då blir det för få byggnader per bebyggelsekluster.

5.3 HAMNAR/YTOR MOT KUST

I analysen så skapas mindre områden framför allt ut mot kust (hav eller större sjöar). Dessa områden bör också räknas som att de tillhör Samlad bebyggelse.

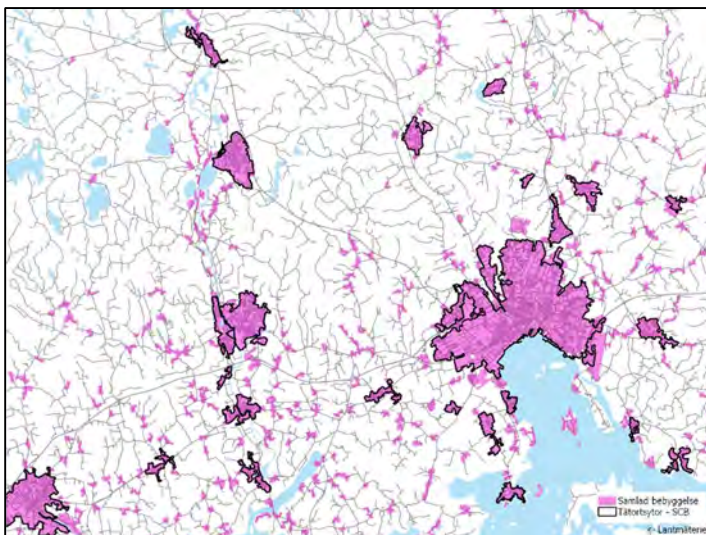
6 JÄMFÖRELSE

Vid jämförelserna så har Samlad bebyggelse med följande parametrar använts:

- Avstånd byggnader: 100 m
- Avstånd verksamhet/samhällsfunktion: 200 m
- Antal hus per byggnadskluster: 20 st

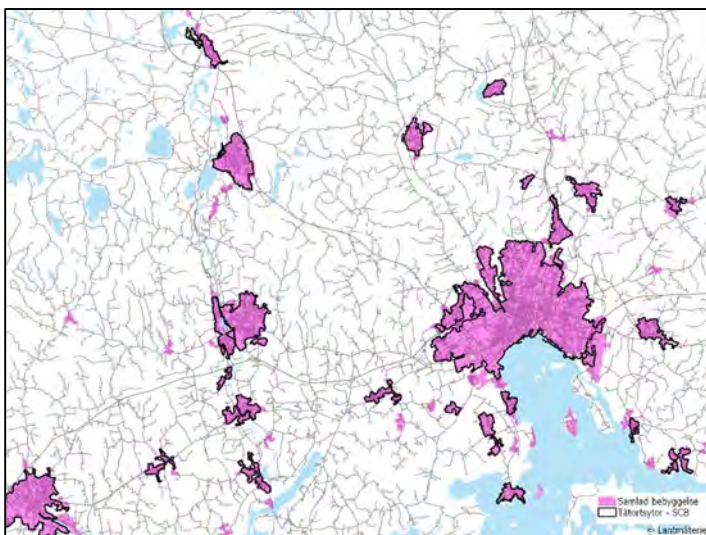
6.1 JÄMFÖRELSE MOT TÄTORTSYTOR (SCB)

Vid jämförelse mot SCB:s tätortsytor så kan man se att de större tätorterna stämmer väl överens, men det skapas fler mindre områden på landsbygden.



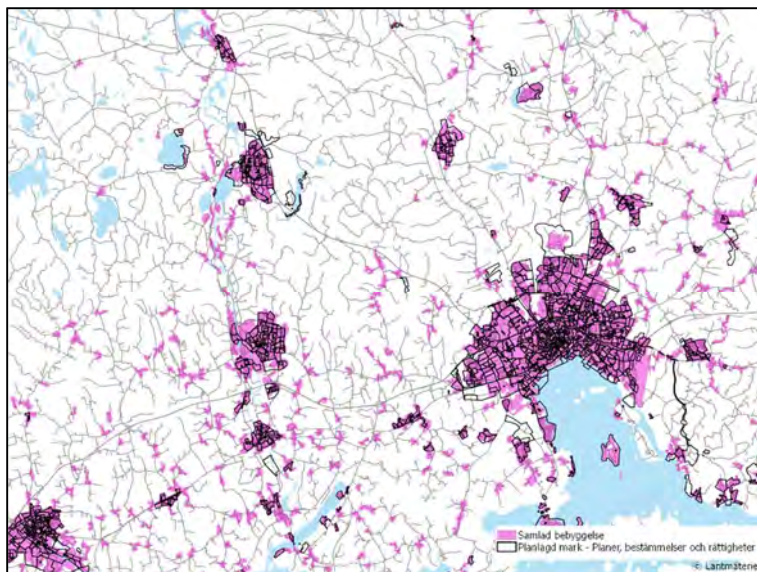
Figur 18: Jämförelse genererad Samlad bebyggelse och SCB:s tätortsytor

Ett sätt att undvika de mindre områdena är att förändra antalet byggnader per byggnadskluster.



Figur 19: Jämförelse mellan genererad Samlad bebyggelse med 75 st per byggnadskluster och tätortsytor från SCB

6.2 JÄMFÖRELSE MOT DETALJPLANER FRÅN FASTIGHETSKARTAN



Figur 20: Jämförelse mellan genererad Samlad bebyggelse och detaljplaner från fastighetskartan

7 SLUTSATS

Med en rimlig arbetsinsats så bör det vara tekniskt och ekonomiskt genomförbart att ta fram ett rättssäkert underlag. GIS-analysen är tillsammans med en manuell bearbetning ett tänkbart verktyg.

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständigt förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottsdatalag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpasageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.
60. Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. Ku.
61. Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. Ju.
62. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. M.
63. Miljötillsyn och sanktioner – en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. M.
64. Detaljplanekravet. N.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karens för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]

- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpasagerarruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]
- Villkorlig frigivning – förstärkta åtgärder mot återfall i brott. [61]

Kulturdepartementet

- Nästa steg? Förslag för en stärkt minoritetspolitik. [60]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]

Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]

Vem har ansvaret? [42]

Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2016. [62]

Miljötillsyn och sanktioner
– en tillsyn präglad av ansvar, respekt och enkelhet. [63]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Detaljplanekravet. [64]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. [43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]