

Regeringens proposition

2016/17:151



Fler steg för en effektivare plan- och bygglag

Prop.
2016/17:151

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 16 mars 2017

Stefan Löfven

Peter Eriksson
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i plan- och bygglagen för att göra planprocessen mer effektiv. Ändringarna innebär bl.a. att plan- och bygglagens regler om länsstyrelsens yttranden under detaljplanprocessen kompletteras med en möjlighet för kommunen att under arbetet med att ta fram en detaljplan kunna begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen i de frågor som staten råder över. Syftet är att det, t.ex. tidigt i planprocessen, ska gå att klarlägga om det finns skäl för ingripande mot planeringen från statens sida.

Vidare föreslås en tidsfrist om två månader för länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser efter överprövning. Fler planer föreslås också kunna antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden.

I propositionen föreslås även att ytterligare åtgärder ska undantas från kravet på bygglov i plan- och bygglagen. Ändringarna innebär att det inte behövs bygglov för att på andra byggnader än en- och tvåfamiljshus inom områden med detaljplan byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård, att på en- och tvåbostadshus inom områden med detaljplan göra en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk eller uppstickande byggnadsdel, att uppföra en mindre byggnad på allmän plats där kommunen är markägare och att uppföra väderskydd för kollektivtrafiken.

Slutligen innehåller propositionen förslag till ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder. Bygglovsbefriade åtgärder som får vidtas i strid med detaljplan ska inte beaktas vid en senare bedömning av ett byggnadsverks eller en åtgärds förenlighet med detaljplanen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2017.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	5
3	Ärendet och dess beredning	13
4	Planeringsbesked införs	16
5	Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning	33
6	Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner.....	38
7	Ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov.....	44
7.1	Fler undantag för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial.....	46
7.2	Undantag för små tillbyggnader på en- och tvåbostadshus	55
7.3	Undantag för mindre byggnader på allmän plats.....	61
7.4	Undantag för väderskydd för kollektivtrafiken	67
7.5	Förhållandet till detaljplan och områdesbestämmelser	72
7.6	Anmälan och överklagande när det gäller bygglovsbefriade åtgärder	74
8	Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder.....	77
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	80
10	Konsekvenser.....	82
10.1	Konsekvenser för staten	82
10.2	Konsekvenser för kommuner	84
10.3	Konsekvenser för företag	87
10.4	Konsekvenser för enskilda	88
10.5	Konsekvenser för miljön	90
10.6	Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	91
11	Författningskommentar.....	93
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34).....	105
Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet SOU 2013:34.....	112
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2013:34.....	113
Bilaga 4	Författningsförslag i propositionen En enklare planprocess, prop. 2013/14:126.....	114
Bilaga 5	Sammanfattning av betänkandet Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande (SOU 2015:109).....	115
Bilaga 6	Författningsförslag i betänkandet SOU 2015:109.....	122

Bilaga 7	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2015:109.....	125	Prop. 2016/17:151
Bilaga 8	Sammanfattning från Boverkets rapport 2014:20.....	127	
Bilaga 9	Författningsförslag i Boverkets rapport 2014:20.....	128	
Bilaga 10	Förteckning över remissinstanserna avseende Boverkets rapport 2014:20	129	
Bilaga 11	Sammanfattning av Boverkets rapport 2015:28	130	
Bilaga 12	Lagförslag i Boverkets rapport 2015:28	132	
Bilaga 13	Förteckning över remissinstanserna avseende Boverkets rapport 2015:28	135	
Bilaga 14	Lagrådsremissens lagförslag	136	
Bilaga 15	Lagrådets yttrande	144	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017	145	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

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

Prop. 2016/17:151

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 5 kap. 27 §, 9 kap. 5, 8 och 30 §§, 10 kap. 2 §, 11 kap. 11 §, 12 kap. 6 § och 13 kap. 6 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tretton nya paragrafer, 5 kap. 10 a–10 f §§, 9 kap. 3 a, 3 b, 5 a och 6 a §§, 11 kap. 10 a § och 13 kap. 5 a och 10 a §§, och närmast före 5 kap. 10 a § och 9 kap. 5, 6 a och 8 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 9 kap. 3 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag för ekonomibyggnader m.m.”, att det närmast före 9 kap. 4 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag för en- och tvåbostadshus inom och utanför detaljplan”, att det närmast före 9 kap. 6 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag för en- och tvåbostadshus utanför detaljplan”, att det närmast före 9 kap. 7 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag i detaljplan eller områdesbestämmelser” och att det närmast före 9 kap. 9 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Bygglov för ändamål av säsongskaraktär”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Planeringsbesked

10 a §

Under arbetet med att ta fram en detaljplan får kommunen begära ett planeringsbesked enligt 10 f §.

10 b §

En kommun som avser att begära ett planeringsbesked innan samråd enligt 11–17 §§ är klart ska ge lantmäterimyndigheten, de kommuner som berörs och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse i de frågor som begäran avser tillfälle att komma in med synpunkter.

10 c §

En kommun som, innan samråd enligt 11–17 §§ är klart, avser att begära ett planeringsbesked i fråga om en åtgärd som kommunen avser att planera för i ett

sådant planförslag som avses i 7 § ska kungöra detta.

En sådan kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

1. vilken fråga som begäran om planeringsbesked avser,
2. vilket område åtgärden avser,
3. om åtgärden avviker från översiktsplanen,
4. var underlaget för begäran om planeringsbesked finns tillgängligt, och
5. inom vilken tid, dock minst tre veckor, och till vem synpunkter på åtgärden ska lämnas.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

10 d §

Kommunen ska redovisa dels de synpunkter som har kommit fram till följd av förfarandet enligt 10 b och 10 c §§, dels de kommentarer som kommunen har med anledning av synpunkterna.

10 e §

En begäran om planeringsbesked ska vara skriftlig och innehålla en redovisning enligt 10 d eller 17 §.

10 f §

Om kommunen begär det, ska länsstyrelsen ge ett planeringsbesked.

I beskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Ett planeringsbesked får förenas med villkor.

Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en fullständig begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är

nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

27 §

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *stor vikt eller har principiell betydelse*.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

Ett sådant uppdrag får inte delegeras.

9 kap.

3 a §

Trots 2 § krävs det inte bygglov för nybyggnad om byggnaden

1. *placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till,*
2. *placeras på platsen högst tre månader,*
3. *inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och*
4. *har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.*

Om en byggnad enligt första stycket flyttas inom samma allmänna plats krävs bygglov.

3 b §

Trots 2 § krävs det inte bygglov för nybyggnad av ett fristående väderskydd för kollektivtrafiken om byggnaden

1. *inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och*
2. *har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.*

Första stycket gäller inte om

1. *väderskyddet placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd, eller*
2. *åtgärden vidtas inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.*

Undantag för en- och tvåbostadshus inom detaljplan

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 väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

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

5 a §

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 §.

Undantag för andra byggnader inom detaljplan

6 a §

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 §.

8 §¹

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,
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,
 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 §.

¹ Senaste lydelse 2014:900.

Prop. 2016/17:151 Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

30 §²

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

Sådana åtgärder som genomförts utan bygglov med stöd av 4–4 c §§ eller motsvarande äldre bestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

10 kap.

2 §³

Om annat inte särskilt anges i denna lag eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller

2. om åtgärden inte kräver lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4–4 c och 5 §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4–4 c §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

11 kap.

10 a §

Om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § om att en åtgärd inte har en

² Senaste lydelse 2014:900.

³ Senaste lydelse 2014:477.

sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket, får överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Första stycket gäller inte om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

11 §

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Beslut enligt första stycket ska fattas inom två månader från det att länsstyrelsen har beslutat om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

12 kap.

6 §

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) får, utöver det som följer av 6 kap. 34 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av *stor vikt eller har principiell betydelse*, 1. avgöra ärenden som är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*,
2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,
3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller
4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

13 kap.

5 a §

Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas till regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4 och 5 §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol.

10 a §

Ett beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas endast av kommunen.

16 §⁴

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a §, 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a §, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser liksom beslut om lov eller förhandsbesked räknas dock, för alla utom för sökanden och övriga som har delgetts beslutet, från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2. Har en länsstyrelse före den 1 juli 2017 enligt 11 kap. 10 § första stycket beslutat om överprövning, ska tidsfristen om två månader i 11 kap. 11 § andra stycket räknas från den 1 juli 2017.

3. Har en kommun, före ikraftträdandet, med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 2 a bestämt att bygglov krävs för att vidta en åtgärd som avses i 9 kap. 4 b §, ska bygglov krävas även för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 5 a §, till dess kommunen bestämmer annat.

⁴ Senaste lydelse 2016:252.

Plangenomförandeutredningen

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 kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare samtidigt som den skapar 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, kravet på bygglov, möjligheterna att tillämpa plan- och bygglagens (2010:900) bestämmelser om enkelt planförfarande och möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan. Därutöver skulle utredaren studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen (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). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1*. Författningsförslagen från slutbetänkandet, i den del det avser möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan, redovisas i *bilaga 2*.

Betänkandena har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna avseende slutbetänkandet redovisas i *bilaga 3* och en remissammanställning finns tillgänglig i Regeringskansliet (dnr S2013/03597/PBB).

Flera av förslagen behandlades i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126). Några av förslagen i propositionen vann inte riksdagens stöd (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366), däribland förslaget om att utöka möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt en kommunal nämnd att anta en detaljplan (samma prop. s. 97 f.). Författningsförslaget i denna del finns i *bilaga 4*.

Endast förslaget om att utöka möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt en kommunal nämnd att anta en detaljplan behandlas i detta lagstiftningsärende, se avsnitt 6.

Planprocessutredningen

Regeringen beslutade den 27 februari 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar (dir. 2014:29). Utredningen antog namnet Planprocessutredningen.

Uppdraget utvidgades i september 2014 till att även omfatta frågor om kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i en detaljplan, möjligheten till bättre planberedskap och behovet av effektivisering i de statliga myndigheternas, i synnerhet länsstyrelsens, medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna (dir. 2014:130).

Prop. 2016/17:151 Planprocessutredningen överlämnade i december 2015 betänkandet Bättre samarbete mellan stat och kommun – vid planering för byggande (SOU 2015:109). En sammanfattning finns i *bilaga 5*. Författningsförslagen redovisas i *bilaga 6*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna redovisas i *bilaga 7* och en remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2015/08971/PBB).

Utredningens förslag om att införa en möjlighet för kommunen att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen och om en tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning behandlas i avsnitt 4 respektive avsnitt 5. Utredningens förslag om att Lantmäteriet ska göra en värdering av en fastighet som en kommun vill förvärva av staten för bostadsbyggnadsändamål och förslaget om att begränsa möjligheterna att i detaljplan reglera utformning när det gäller färg- och materialverkan samt tekniska egenskaper behandlas inte i detta lagstiftningsärende. Dessa frågor är föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

Boverkets rapport 2014:20

Regeringen beslutade den 14 november 2013 att uppdra åt Boverket att utreda förutsättningarna för att utöka den tillåtna storleken för sådana komplementbyggnader i anslutning till en- och tvåbostadshus som enligt 9 kap. 4 § första stycket 3 plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, är undantagna från kravet på bygglov, överväga om det finns ytterligare åtgärder, utöver de åtgärder som Plangenomförandeutredningen har föreslagit i betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) och de åtgärder som redan anges i 9 kap. PBL, som kan vara lämpliga att undanta från det generella kravet på bygglov, samt se över behovet av författningsändringar med anledning av Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 januari 2013 i mål P 3537-12.

Boverket redovisade den första delen av regeringsuppdraget i december 2013 i rapporten Uppdrag att föreslå ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov – Friggebodar m.m. (Boverkets rapport 2013:35). Förslagen i den rapporten behandlades i propositionen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (prop. 2013/14:127).

Boverket redovisade återstående frågor i juni 2014 i rapporten Uppdrag att överväga ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov – överväga ytterligare åtgärder och författningsändringar med anledning av dom i mål P 3537-12 (Boverkets rapport 2014:20). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 8*. Författningsförslagen redovisas i *bilaga 9*.

Boverkets rapport 2014:20 har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna redovisas i *bilaga 10* och en remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2015/00408/PBB).

Boverkets förslag med anledning av domen behandlas i avsnitt 8.

Boverkets rapport 2015:28

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att uppdra åt Boverket att utreda förutsättningarna för ytterligare undantag från kravet på bygglov för bl.a. vissa mindre byggnader, anläggningar och tillbyggnader, tillfälliga byggnader och byggnadsverk, ändring av färg, fasadbeklädnad eller tak-täckningsmaterial mot gård samt plank och murar.

Regeringen beslutade den 5 mars 2015 att utvidga Boverkets uppdrag till att även omfatta att utreda förutsättningarna för att undanta vinterförvaring av fritidsbåtar m.m. från bygglov.

Boverket redovisade uppdraget den 31 juli 2015 genom rapporten Åtgärder som kan undantas från krav på bygglov (Boverkets rapport 2015:28). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 11*. Lagförslagen redovisas i *bilaga 12*.

Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna redovisas i *bilaga 13* och en remissammanställning finns tillgänglig i Näringsdepartementet (dnr N2015/05575/PBB).

Boverkets förslag om ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov behandlas i avsnitt 7.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 februari 2017 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 14*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 15*. Regeringen har följt Lagrådets synpunkter. Synpunkterna behandlas i författningssammanställningen. I förhållande till lagrådsremissen har vissa redaktionella ändringar gjorts.

Regeringens förslag: Plan- och bygglagens regler om länsstyrelsens yttranden under detaljplaneprocessen ska kompletteras med en möjlighet för kommunen att under arbetet med att ta fram en detaljplan kunna begära ett planeringsbesked.

I beskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket plan- och bygglagen. Kommunens begäran ska kunna avse en eller flera av de s.k. ingripandegrunderna. Länsstyrelsen ska få förena ett planeringsbesked med villkor.

Ett planeringsbesked om att en åtgärd inte har en sådan innebörd som avses i en eller flera av ingripandegrunderna ska innebära att länsstyrelsen inte kan överpröva eller upphäva en senare antagen plan med hänvisning till den eller de frågor som beskedet avser. Detsamma ska gälla om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits. Detta ska dock inte gälla om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

Länsstyrelsen ska ge planeringsbeskedet inom sex veckor om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Någon sanktion för det fall tidsfristen överskrids föreslås inte.

Innan kommunen begär ett planeringsbesked för en åtgärd ska kommunen ge berörda myndigheter m.fl. tillfälle att komma in med synpunkter på åtgärden. Om åtgärden är tänkt att ingå i ett planförslag för vilket det utökade planförfarandet ska tillämpas, ska kommunen även kungöra sin avsikt att begära planeringsbesked. De synpunkter som förs fram och kommunens kommentarer med anledning av synpunkterna ska ingå i kommunens begäran till länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked ska kunna överklagas av kommunen till regeringen.

Planprocessutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag (SOU 2015:109 s. 141 f.). Planprocessutredningens förslag omfattar en möjlighet att begära ett planeringsbesked inför detaljpaneläggning. Förslaget om planeringsbesked bygger på att länsstyrelsen bestämmer vilket underlag som krävs för att den ska kunna lämna ett sådant besked. Vidare föreslås en möjlighet för kommunen att begära ett planeringsbesked i fråga om vilket underlag som krävs för att länsstyrelsen ska kunna göra sin bedömning. Utredningen har därutöver inte närmare behandlat frågan om hur berörda myndigheters, organisationers och enskildas synpunkter på den åtgärd som planeringsbeskedet avser ska inhämtas.

Remissinstanserna: I princip samtliga remissinstanser instämmer i Planprocessutredningens slutsatser om att bristande samarbete mellan stat och kommun leder till ineffektiva planprocesser och att det finns ett behov av åtgärder för att statens intressen ska kunna klargöras i ett tidigt skede. En övervägande del av remissinstanserna är positiva till utredningens förslag

om planeringsbesked, bl.a. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Boverket*, *Jordbruksverket*, *Konkurrensverket*, *Lantmäteriet*, *Trafikverket*, *Försvarsmakten*, *Försvarets radioanstalt*, *Försvarets materielverk*, *Fortifikationsverket*, *Tillväxtverket*, *Statens fastighetsverk*, *Statskontoret*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Sveriges Kommuner och Landsting* och de flesta av de tillfrågade kommunerna. Många av kommunerna framhåller vikten av att få tidiga och tydliga besked i fråga om statens intressen och att förslaget kan effektivisera planprocesserna betydligt.

Några remissinstanser avstyrker förslaget eller uttrycker sig på annat sätt negativt om det. Bland dem kan nämnas *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Naturvårdsverket*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, *Riksantikvarieämbetet* och de flesta av de tillfrågade länsstyrelserna. Endast enstaka kommuner har varit negativa till förslaget.

Som utvecklas nedan är det många remissinstanser, såväl positiva som negativa sådana, som har synpunkter på Planprocessutredningens förslag. Ett flertal remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, flera länsstyrelser och Solna och Karlstads kommuner, ifrågasätter om förslaget kommer att effektivisera planprocessen. De pekar på att dagens regelverk ger kommunerna möjlighet till tidiga besked från länsstyrelsen genom översiktsplanering, områdesbestämmelser eller under detaljplaneprocessen genom planprogram, samråd och granskningsförfarande. Flera remissinstanser framhåller att ytterligare vägledning, både för länsstyrelse och kommun, kan vara ett bra stöd i planprocessen och bidra till ett bättre samarbete. Flera länsstyrelser och *Riksantikvarieämbetet* lyfter fram att såväl överprövning som ett senare upphävande av planer enligt 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, är mycket sällsynt, och därför inte utgör något stort hinder för bostadsbyggandet. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, några av länsstyrelserna och *Solna kommun* menar att det ofta krävs ett relativt omfattande och detaljerat underlag för att tidigt i processen kunna ta ett slutligt ställningstagande till lämpligheten av en markanvändning och befarar, liksom andra remissinstanser, att det kan vara svårt för länsstyrelsen att i ett tidigt skede ta ställning till enskilda frågor på ett slutgiltigt sätt. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Boverket*, befarar att länsstyrelsen, när det är svårt eller omöjligt att i ett tidigt skede ta ställning till enskilda frågor med hänsyn till ingripandegrunderna på ett slutgiltigt sätt, kommer att ge negativa eller villkorade besked för att inte binda sig. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Kalmar län* avstyrker att planeringsbeskeden utformas som bindande och överklagningsbara, eftersom detta sannolikt förlänger planprocessen jämfört med i dag. *Naturvårdsverket* anser att förslaget endast är en administrativ pålaga som inte leder till effektivisering eftersom kommunen, inom ramen för den s.k. behovsbedömningen enligt förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, redan i dag i ett tidigt skede ska göra en systematisk genomgång av den påverkan planens genomförande kan komma att medföra och samråda om behovsbedömningen med länsstyrelsen. *Naturvårdsverket* anser att behovsbedömningen i stället skulle kunna utökas. *Malmö kommun* anser att förslaget innebär en onödig formalisering av relationen mellan stat och kommun men menar att förslaget möjligen skulle kunna vara tillämplbart i enstaka sällsynta fall. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*

Prop. 2016/17:151 framhåller vikten av att planeringsbesked används med sparsamhet och förbehålls situationer då stora osäkerheter råder om planeringsförutsättningarna och att planeringsbesked inte blir en förevändning för att undvika att ta upp besvärliga avvägningar i översiktsplanen.

Trafikverket, Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt och Försvarets materielverk menar att tydliga regler måste införas om att länsstyrelsen ska samråda med myndigheter som bevakar riksintressena innan de lämnar sitt planeringsbesked till kommunen. Försvarsmakten anser att beskedet inte kan anses vara giltigt om länsstyrelserna inte samråder med berörda myndigheter och bedömer att en samrådstid om minst tre veckor mellan länsstyrelse och Försvarsmakten är nödvändig för att en fullständig bedömning ska kunna ske. Försvarsmakten anser vidare att planeringsbesked ska kunna hänvisa till att fortsatt utredning krävs. *Fortifikationsverket* ser en risk att totalförsvarets intressen, som ofta är av hemlig natur och som länsstyrelsen därför inte känner till, blir förbisedda i planeringsbeskedet och framhåller att det måste finnas rutiner så att sådana misstag undviks. *Trafikverket* anser att det är viktigt att myndigheten ges tillfälle att bli hörd innan länsstyrelsen lämnar planeringsbesked. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* bedömer att det i de frågor som myndigheten bevakar kan vara svårt för länsstyrelsen att lämna besked. *Riksantikvarieämbetet* avstyrker att riksintressen ska omfattas av förslaget om planeringsbesked och menar att det i första hand är översiktsplaneinstrumentet som bör användas, utvecklas och stärkas om syftet är att uppnå en tidig signal om var det är lämpligt respektive olämpligt att gå vidare med detaljplanering utifrån riksintressen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län menar att ett positivt besked med villkor riskerar att befästa bilden av länsstyrelsens yttrande som statens krav. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* menar att om länsstyrelsen, genom att ange villkor i planeringsbeskedet, ska säkerställa att ett ingripande senare inte ska behövas, förutsätter detta en insats som kräver resurser och kompetens, och som går utöver länsstyrelsens uppgifter som samordnande och vägledande myndighet. *Boverket* menar att de ändringar som länsstyrelsen kan ställa krav på i ett s.k. positivt planeringsbesked bör benämnas villkor och att det bör förtydligas att sådana krav på ändringar får överklagas.

Länsstyrelsen i Värmlands län menar att länsstyrelsen med förslaget får en beslutsfattande roll och blir mer styrande i planprocessen, vilket kan leda till oklarheter gällande var gränserna går för ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i dessa frågor. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* befarar att länsstyrelsens tillsyn sätts ur spel om länsstyrelsen binder sig vid en prövning tidigt i processen och i enskilda frågor i stället för avseende redan färdiga och antagna planer. Några kommuner anser att termen planeringsbesked bör ses över eftersom den lätt kan förväxlas med planbesked. *Näringslivets Regelrådet* anser att konsekvensutredningen bör innehålla en kvantifierad kostnadsberäkning av de förutsedda besparingarna för företagen.

Svenska Byggnadsvårdsföreningen anser att förslaget innebär en kraftig minskning av de grunder på vilka antagna detaljplaner kan överklagas av miljöorganisationer, sakägare och andra berörda vilket är en avsevärd minskning av det demokratiska inflytandet.

I fråga om en tidsfrist för länsstyrelsen att ge planeringsbesked är remissinstanserna, i den mån de särskilt har behandlat frågan, huvudsakligen positiva till utredningens förslag, bl.a. *Riksrevisionen*, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Boverket*, *Fortifikationsverket*, liksom *Botkyrka*, *Nynäshamn*, *Sala*, *Piteå* och *Örebro kommuner*. Några remissinstanser, bl.a. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Försvarets materielverk*, *Sveriges geologiska undersökning*, *Energimyndigheten*, *Folkhälsomyndigheten* och *Myndigheten för delaktighet*, ifrågasätter om tiden är tillräcklig i de fall länsstyrelsen behöver involvera andra myndigheter i ärendet. *Försvarsmakten* menar att en samrådstitid om minst tre veckor mellan länsstyrelse och Försvarsmakten är nödvändig för att en fullständig bedömning ska kunna ske. *Post- och telestyrelsen* pekar på att myndigheten kan behöva inhämta information från teleoperatörerna i fråga om riksintressen för anläggningar för elektronisk kommunikation vilket bör utgöra en sådan särskild omständighet för längre tidsfrist enligt förslaget. *Riksrevisionen* anser att det bör utredas om tiden kan kortas till en månad. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att sex veckor bör räknas från den dag då länsstyrelsen fått fullständigt underlag för prövningen.

Örebro kommun anser att bestämmelsen om en tidsfrist bör förses med en bortre gräns för länsstyrelsens besked. *Botrygg AB* anser att någon möjlighet till förlängning inte bör finnas.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund och gällande bestämmelser

PBL innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Lagen trädde i kraft 2011 och ersatte den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL. ÄPBL innebar stora förändringar i förhållande till den byggnadslagstiftning som tidigare hade gällt. En central del i reformen var att staten genom länsstyrelsen inte längre skulle fastställa kommunernas planer. Eventuella konflikter mellan stat och kommun skulle lösas genom dialog och samråd i planprocessen. Däremot fick länsstyrelsen möjlighet att på vissa angivna grunder granska och upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser. Av lagen framgick även det s.k. kommunala planmonopolet, dvs. att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Huvuddragen i ÄPBL finns kvar i PBL.

Med stöd av det s.k. kommunala planmonopolet reglerar kommunen med bindande verkan vilken markanvändning som ska tillåtas genom att anta en detaljplan för ett område (1 kap. 2 § och 4 kap. 2 § PBL). En detaljplan består av en plankarta och en planbeskrivning (4 kap. 30 och 31 §§). Om genomförandet av detaljplanen kan antas få betydande miljöpåverkan, ska planbeskrivningen även innehålla en miljökonsekvensbeskrivning (4 kap. 33 § första stycket 4 och 34 § första stycket). I miljökonsekvensbeskrivningen ska planens förväntade miljöpåverkan identifieras, beskrivas och bedömas (6 kap. 12 § och 13 § första stycket miljöbalken). Förslag på ändringar i bestämmelserna om miljöbedömning i 6 kap. miljöbalken är för närvarande under beredning inom Regeringskansliet.

Processen för upprättande av detaljplaner regleras i 5 kap. PBL. Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanarbetet, kan

Prop. 2016/17:151 den ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt s.k. planprogram (5 kap. 10 § PBL).

Innan en kommun antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samråd om förslaget och låtit det granskas (5 kap. 6 §). Samrådet syftar dels till att hjälpa kommunen att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge dem som berörs av planen insyn och en möjlighet att påverka.

I samrådskedet ska länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser (5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen ska också verka för en lämplig samordning av mellankommunala markanvändningsfrågor och för att bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsen ska dessutom under samrådet ge råd om tillämpningen av bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. PBL samt, om det behövs från allmän synpunkt, ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i PBL.

Under den tid planen är föremål för granskning ska länsstyrelsen i vissa fall yttra sig över planförslaget i ett granskningsyttrande där frågor som kan föranleda ett ingripande från staten enligt 11 kap. PBL behandlas (5 kap. 22 §). Detta ska ske om länsstyrelsen bedömer att förslaget innebär att bestämmelserna om riksintressen, miljö kvalitetsnormer eller strandskydd i miljöbalken inte följs, om den mellankommunala samordningen inte skett på ett lämpligt sätt eller om planen är olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Även lantmäterimyndigheten ska yttra sig över planförslaget och beakta att detaljplanen är förenlig med PBL:s bestämmelser om huvudmannaskap, fastighetsindelning och kraven på planbeskrivningens innehåll i fråga om hur planen är avsedd att genomföras (5 kap. 22 a §).

Hur samråd och granskning går till beror på vilket planförfarande som ska användas. I grunden finns regler om ett standardförfarande (5 kap. 6 §) vilket får användas i de fall där utökat planförfarande (5 kap. 7 §) eller samordnat planförfarande (5 kap. 7 a §) inte ska tillämpas.

Enligt *standardförfarandet* ska samråd genomföras med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Därutöver ska tillfälle till samråd ges de kända sakägarna och de kända bostadsrätts-havare, hyresgäster och boende som berörs, vissa hyresgästorganisationer och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Om det är uppenbart att planförslaget saknar betydelse för bostadsrätts-havare, hyresgäster, boende och hyresgästorganisationer, behöver kommunen inte samråda med dem (5 kap. 11 § andra stycket). Det krävs ingen kungörelse för samråd om planförslaget. Om samråds-kretsen godkänner förslaget, behöver ingen underrättelse om planförslaget lämnas och ingen granskning göras (jfr nedan angående utökat planförfarande). Om samråds-kretsen däremot inte godkänner förslaget, ska kommunen efter eventuella ändringar underrätta samråds-kretsen om sitt färdiga planförslag och låta det granskas under minst två veckor. Granskningstiden får göras kortare om alla är överens om

det (5 kap. 18 §). Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats (5 kap. 19 §). Kommunen ska senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till kända sakägare, hyresgästorganisationer, myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. En kopia av planförslaget och samrådsredogörelsen ska dessutom skickas till länsstyrelsen och de kommuner som berörs (5 kap. 20 §). Den som har synpunkter på planförslaget ska lämna dessa under granskningstiden och kommunen ska sammanställa synpunkterna i sitt granskningsutlåtande. Där redovisar kommunen även sitt förslag med anledning av synpunkterna. I granskningsutlåtandet redovisas dessutom de synpunkter som har kommit fram under samrådet (5 kap. 17 och 23 §§). Kommunen ska så snart som möjligt skicka granskningsutlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda (5 kap. 24 §). Om kommunen ändrar sitt förslag väsentligt efter granskningstiden, ska förslaget granskas på nytt (5 kap. 25 §).

Ett *utökad planförfarande* ska användas om planförslaget inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är av betydande intresse för allmänheten, i övrigt är av stor betydelse eller kan antas medföra betydande miljöpåverkan (5 kap. 7 §). Samråds-kretsen är densamma som vid standardförfarandet men kommunen ska inför samrådet kungöra planförslaget och därefter ska samrådet pågå i minst tre veckor (5 kap. 11 a §). En kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning (5 kap. 11 b §). Under samrådet ska kommunen hålla planförslag, eventuellt planprogram och övrigt planeringsunderlag av betydelse tillgängligt (5 kap. 11 c §). Efter samrådet ska de synpunkter som har framkommit sammanställas i en samrådsredogörelse där även de förslag och kommentarer som kommunen har med anledning av de inkomna synpunkterna ska framgå (5 kap. 17 §). När samrådet är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under minst tre veckor (5 kap. 18 §). Därefter sammanfaller det utökade planförfarandet med standardförfarandet enligt ovan, dvs. med en tillämpning av bestämmelserna i 5 kap. 19–20 och 23–25 §§. Om kommunen har inlett planprocessen enligt standardförfarandet men efter samrådet bedömer att planförslaget borde ha handlagts enligt det utökade förfarandet, ska kungörelse ske inför granskning om planförslaget inte tidigare har kungjorts eller har ändrats väsentligt (5 kap. 18 § tredje stycket).

För *samordnat planförfarande* gäller samma bestämmelser som för standardförfarandet med vissa undantag (5 kap. 7 a §). Samordnat planförfarande tillämpas för en detaljplan som är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. Detaljplanen får vidare enbart gälla en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av vägplan enligt väglagen (1971:948) eller järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Undantagen från standardförfarandet beror på att samråd, kungörelse och granskning ska samordnas med de åtgärder som har vidtagits i det andra ärendet, dvs. tillståndsprövning enligt miljöbalken eller upprättande av

Prop. 2016/17:151 väg- eller järnvägsplan. Vid det samordnade planförfarandet behöver där- för samråd endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och den utredning som finns i ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller samråd inte har skett i det andra ären- det med alla dem som ska omfattas av samråd (5 kap. 16 §). Vid samord- nat planförfarande ska kungörelse ske under granskningsskedet, inte under samrådsskedet (5 kap. 18 a §). Kungörandet får samordnas med det kun- görande som ska ske i det andra ärendet. Om kungörandet samordnas ska kommunens granskningsutlåtande även behandla de skriftliga synpunkter av betydelse som har inkommit i det andra ärendet.

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda (5 kap. 29 §).

Länsstyrelsen ska inom tre veckor från det att den fick meddelande om kommunens beslut att anta planen avgöra om den ska *överpröva* kom- munens beslut (11 kap. 10 § första stycket). En sådan överprövning ska enligt andra stycket ske om beslutet kan antas innebära att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm inte följs, strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser eller en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsens beslut i frågan om att över- pröva kommunens beslut får inte överklagas (13 kap. 4 §). Överklagande- förbudet gäller alltså såväl länsstyrelsens beslut att överpröva som läns- styrelsens beslut att efter överprövning godta planen. Om länsstyrelsen vid överprövningen finner att beslutet har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta planen helt eller, om kommunen medger det, i en viss del (11 kap. 11 §). Länsstyrelsens beslut att efter överprövning upphäva planen får överklagas till regeringen (13 kap. 5 §).

En kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får *överklagas* till mark- och miljödomstol (13 kap. 2 a §). En sådan domstols domar och beslut får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen (1 kap. 2 § lagen [2010:921] om mark- och miljö- domstolar). Det krävs prövningstillstånd för en prövning i denna instans. Mark- och miljööverdomstolens domar och beslut i mål som har över- klagats till mark- och miljödomstol får inte överklagas (5 kap. 5 § samma lag). Om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagan- det prövas av Högsta domstolen får dock Mark- och miljööverdomstolen tillåta att en dom eller ett beslut i annat mål än mål enligt miljöbalken överklagas dit (s.k. ventil). Även för prövning i Högsta domstolen krävs prövningstillstånd. Om ett ärende som har överklagats till en mark- och miljödomstol rör en fråga som har särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioan- stalt, ska domstolen överlämna målet till regeringen för prövning (13 kap. 7 § PBL).

I 13 kap. 8 § PBL finns en upplysning om att bestämmelser om vem som får överklaga vissa i paragrafen uppräknade beslut finns i 22 § för- valtningslagen (1986:223). De beslut som avses är bl.a. kommunala

beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser och länsstyrelsens beslut att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked. Enligt förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får som huvudregel överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda. Denna begränsning gäller dock inte om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, eller överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning (13 kap. 11 § PBL).

Statens rätt att överklaga beslut som gäller staten i egenskap av fastighetsägare eller innehavare av en särskild rätt till en fastighet är särskilt reglerad (13 kap. 10 §). I sådana fall får beslutet överklagas av den statliga myndighet som förvaltar fastigheten. Vidare har Transportstyrelsen, Strålsäkerhetsmyndigheten och Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap rätt att överklaga beslut om lov och förhandsbesked inom vissa skydds- eller säkerhetsområden (13 kap. 14 §). Statliga myndigheter har inte rätt att överklaga länsstyrelsens beslut i frågor som rör den statliga kontrollen (jfr prop. 2009/10:170, del 1, s. 359–362).

Miljöorganisationer får under vissa förutsättningar 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 § (13 kap. 12 §) samt beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd (13 kap. 13 §). Nämnade beslut om upphävande av strandskydd får även överklagas av friluftsföreningar (13 kap. 13 §).

Kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen ger ett planeringsbesked

Planprocessutredningen har identifierat samordningsproblem mellan stat och kommun vid detaljplanering. I de omfattande enkätundersökningar som har genomförts med företrädare för kommuner och länsstyrelser har kommunerna bl.a. angett att statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar m.m. är ett hinder vid detaljplaneläggning för bostadsbyggande. Att statliga bestämmelser ses som hinder beror, förutom på intressekonflikter, på otydligheter i statens krav. Kommun och byggherre behöver så tidigt som möjligt få besked i de frågor staten råder över vid detaljplanering. Om det saknas klara besked i grundläggande frågor, kan risknivån bli så hög för byggherren att projektet inte inleds. Otydliga förutsättningar i planeringens inledning kan innebära kostnadskrävande omarbetningar i ett sent skede av planprocessen och att det i värsta fall uppstår s.k. förgävesplanering, dvs. att en kommun arbetar fram en plan som i ett sent skede inte godtas. Kommunerna saknar en möjlighet att få ett bindande besked gällande statens intressen i ett tidigt skede av planprocessen. Några av länsstyrelserna och *Riksantikvarieämbetet* har i sina remissvar pekat på att såväl överprövning som upphävande av planer är mycket sällsynt och därför inte utgör något stort hinder för bostadsbyggande.

Prop. 2016/17:151 Många kommuner däremot har i sina remissvar bekräftat Planprocessutredningens bild av att något detaljplanearbete inte påbörjas om oklarheterna, och därmed riskerna, bedöms vara för stora. Regeringen delar utredningens syn på att det finns vissa samordningsproblem mellan kommuner och länsstyrelser under detaljplanearbetet.

Länsstyrelsen kan under samrådsskedet uttala sig om hur den ser på planens förenlighet med 11 kap. 10 § PBL eller vilket underlag som behövs för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning i frågan. Länsstyrelsen ska vidare under granskningstiden yttra sig över planförslaget, om den bedömer att det finns skäl att överpröva planen. Det finns dock inget sätt för kommunen att få ett bindande besked av länsstyrelsen i dessa frågor förrän allt planarbete är utfört och länsstyrelsen, efter planens antagande, har avgjort frågan om ingripande. I vissa fall står det tidigt i planprocessen klart att en enskild fråga är avgörande för tillkomsten av en detaljplan, och att det därför inte är rimligt att arbeta vidare med planeringen förrän den frågan är avgjord. En sådan fråga kan exempelvis gälla möjligheten att bygga inom ett område som omfattas av ett riksintresse, möjligheten att alls bebygga en plats som är bullerstörd eller ligger i närheten av riskfyllda verksamheter eller frågan om huruvida det med hänsyn till strandskyddet kan godtas att marken tas i anspråk. Ett annat exempel är när platsen i och för sig är lämplig för bebyggelse, men frågan gäller högsta byggnadshöjd, t.ex. med hänsyn till riksintresse gällande kulturmiljö eller med hänsyn till flygsäkerhet. Sådana frågor bör kunna avgöras i ett tidigt skede av planeringen.

Dagens regelverk ger visserligen kommunerna möjlighet till tidiga besked från länsstyrelsen genom översiktsplanering eller fördjudad översiktsplanering, genom områdesbestämmelser, eller under detaljplaneprocessen genom planprogram, samråd och granskningsförfarande. Regeringen ser, liksom flera remissinstanser, att nuvarande system skulle kunna utnyttjas mer effektivt i syfte att ge kommunerna tydliga planeringsförutsättningar utifrån statens intressen. Regeringen anser dock att det finns behov av ett komplement till dagens regler och att planeringsbesked, som utredningen föreslår, skulle ge kommunerna en möjlighet till ett bindande besked t.ex. i ett tidigt skede i en detaljplaneprocess, vilket saknas i dag. Mot den bakgrunden anser regeringen, i likhet med utredningen, att kommunerna bör ges ökade möjligheter att få bindande besked från staten genom att kunna begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen. Med planeringsbesked avses att länsstyrelsen på begäran av kommunen ska ta ställning till om det finns skäl för ett ingripande med anledning av någon eller några av de så kallade ingripandegrunderna som anges i 11 kap. 10 § PBL. Planprocessutredningens uppdrag i denna del har avsett detaljplaneprocessen (dir. 2014:29). Förslaget omfattar därför inte möjligheten att begära ett planeringsbesked under arbetet med att ta fram områdesbestämmelser.

Naturvårdsverket anser att frågorna i stället kan behandlas inom en ökad behovsbedömning. Regeringen konstaterar att skyldigheten att utföra en behovsbedömning inte innebär att kommunen får ett bindande besked i ett tidigt skede av planprocessen, på så sätt som ett planeringsbesked är tänkt att fungera. Regeringen vill, med anledning av remissynpunkterna från *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Länsstyrelsen i Värmlands län*, framhålla att någon ändrad ansvarsfördelning

mellan stat och kommun inte är avsedd med förslaget. Regeringen konstaterar att länsstyrelsen i varje detaljplaneärende, dvs. även i de fall ett planeringsbesked har getts, ska ta ställning till om det efter kommunens antagandebeslut ska ske en överprövning. Skillnaden i de fall där ett planeringsbesked har getts är att frågor som kan omfattas av en överprövning i vissa fall kan ha avgjorts av länsstyrelsen innan kommunen beslutar om att anta planen och att de därmed inte kan ligga till grund för ett beslut om överprövning eller om upphävande av detaljplanen enligt 11 kap. 10 och 11 §§. Länsstyrelsens tillsyn sätts inte ur spel genom att länsstyrelsen har bedömt vissa frågor i ett tidigare skede än vid överprövningen.

Det bör vara upp till kommunen att bedöma om, i vilken omfattning och vid vilken tidpunkt det är lämpligt att använda sig av möjligheten att begära planeringsbesked. Planeringsbeskedet bör inte vara en tvingande del av detaljplaneprocessen, utan en möjlighet som kommunerna kan använda i vissa speciella fall där det framstår som möjligt och lämpligt att få ett tidigt besked om hur en åtgärd förhåller sig till ingripandegrunderna.

En särskild fråga är i vilket skede ett planeringsbesked ska kunna begäras. Enligt utredningen bör ett planeringsbesked kunna begäras inför ett arbete med en detaljplan, men förutsätter samtidigt att bedömningen ska ske av någon form av planförslag. Regeringen anser, bl.a. mot bakgrund av att några remissinstanser har befarat att planeringsbesked kan komma att bli ett substitut för en aktuell översiktsplan och med hänsyn till länsstyrelsernas arbetsbelastning, att ett planeringsbesked inte bör kunna begäras innan kommunen har påbörjat ett ärende om planläggning. Denna ordning är lämplig även med hänsyn till att ett planeringsbesked inte är begränsat i tiden och till dess bindande verkan i länsstyrelsens prövning efter en antagen detaljplan. Enligt regeringen bör därför ett planeringsbesked kunna begäras när som helst under ett pågående ärende om detaljplanering, men inte utan att ett detaljplanearbete påbörjats eller t.ex. i ett ärende om planbesked. Regeringen anser inte, till skillnad från *Karlskrona kommun*, att planeringsbesked bör kunna avse översiktsplanering.

Enligt utredningens förslag ska länsstyrelsen i planeringsbeskedet bedöma om planförslaget har en sådan innebörd som avses i 11 kap. 10 §. Eftersom ett planeringsbesked bör kunna begäras även i ett så tidigt skede av detaljplanearbetet att något detaljerat planförslag inte har tagits fram anser regeringen att det i bestämmelsen i stället bör anges att länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, ska bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Med denna skillnad avser regeringen att förtydliga att det inte finns något krav på att ett mer detaljerat arbete med planförslaget ska ha påbörjats, tvärtom är ett av planeringsbeskedens syften att det ska kunna begäras tidigt i planarbetet. Ett exempel på en åtgärd som skulle kunna beskrivas utan att det finns något utvecklat planförslag är när ändringar i en befintlig plan ska göras, t.ex. att en byggnad ska planläggas för ett annat ändamål än det som gäller enligt befintlig detaljplan. Om det tidigt i ett planärende finns möjlighet att ta fram underlag, finns det inget hinder mot att begära ett planeringsbesked i fråga om samtliga ingripandegrunder innan ett planförslag som kan ligga till grund för samråd färdigställs.

Ett planeringsbesked bör även kunna begäras i ett sent skede av detaljplaneprocessen, till och med efter granskning även om sådana fall lär vara sällsynta. Regeringen konstaterar, med anledning av vad *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framför om allmänhetens tillgång till länsstyrelsens besked om beskedet begärs efter granskningstiden, att ett planförslag som ändras väsentligt efter granskningstiden, t.ex. med anledning av ett planeringsbesked, ska granskas på nytt (5 kap. 25 §). Om planeringsbeskedet innebär att planförslaget står sig, skiljer sig situationen inte nämnvärt från det fall då länsstyrelsen bedömer att en antagen detaljplan inte har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket PBL.

En väsentlig fråga i sammanhanget är vilket underlag som behövs för att den fråga som begäran om planeringsbesked avser ska kunna bedömas. Regeringen konstaterar att länsstyrelsen behöver tillräckligt underlag för att kunna ge ett vad utredningen kallar positivt planeringsbesked, dvs. bedöma att åtgärden inte har en sådan innebörd som avses i en eller flera av de s.k. ingripandegrunderna. I vissa fall kan det saknas förutsättningar att i ett tidigt skede avgöra en fråga genom ett planeringsbesked utan att göra avvägningar mot andra intressen. För att en sådan avvägning ska kunna göras kan länsstyrelsen behöva ett mer utvecklat underlag eller ett mer färdigt planförslag än vad som finns eller kan tas fram. Förutsättningar för att ge ett positivt planeringsbesked i ett tidigt skede kan t.ex. saknas i frågor som kräver att en miljökonsekvensbeskrivning har upprättats eller i frågor om riksintressen, som t.ex. för infrastruktur som inte är lokaliserad vid tidpunkten för begäran om planeringsbesked och där det är funktionen i sig och inte området som är av riksintresse.

Det är länsstyrelsen som bör avgöra vilket underlag som behövs för att den fråga som begäran om besked avser ska kunna bedömas. Om länsstyrelsen bedömer att underlaget inte är tillräckligt, bör länsstyrelsen, inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) ge kommunen möjlighet att komplettera sin begäran med visst underlag. Om kommunen inte kompletterar underlaget och länsstyrelsen bedömer att underlaget inte är tillräckligt för att den aktuella frågan ska kunna bedömas, bör länsstyrelsen kunna ge ett negativt planeringsbesked med hänvisning till bristande underlag, på samma sätt som länsstyrelsen kan upphäva en plan efter överprövning av detta skäl. Detta svarar också mot synpunkten från *Försvarsmakten* om att ett planeringsbesked ska kunna hänvisa till att fortsatt utredning krävs. Regeringen ser mot denna bakgrund inte något behov av att införa en särskild bestämmelse om en skyldighet för länsstyrelsen att förelägga kommunen om komplettering som *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* föreslår. Regeringen anser att den föreslagna utformningen av planeringsbeskedet ger tillräckliga möjligheter för en kommun att få besked om vilket underlag som krävs. Planprocessutredningens förslag om besked i fråga om planeringsbesked bör därför inte genomföras.

Eftersom länsstyrelsen har möjlighet att dels begära kompletterande underlag, dels ge ett negativt besked på grund av bristande underlag anser regeringen inte, till skillnad från *Riksantikvarieämbetet* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, att det finns anledning att undanta någon av ingripandegrunderna från möjligheten att bedömas i ett planeringsbesked.

Enligt regeringen bör ett planeringsbesked kunna förenas med villkor för att detaljplanen inte ska överprövas enligt 11 kap. 10 § eller upphävas enligt 11 kap. 11 §. Att uttrycket villkor används, vilket *Boverket* föreslår, är inte avsett att innebära någon skillnad i sak jämfört med utredningens förslag i denna del. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* menar att om länsstyrelsen genom att ange villkor i ett planeringsbesked ska säkerställa att ett ingripande senare inte behövs, förutsätter detta en insats som kräver resurser och kompetens som går utöver länsstyrelsens uppgifter som samordnande och vägledande myndighet. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* pekar på att länsstyrelsen i dag inte kan ställa krav på hur en kommun ska hantera en viss fråga, även om många kommuner ser länsstyrelsens yttrande som krav, och befarar att möjligheten för länsstyrelsen att föreskriva villkor riskerar att befästa bilden av länsstyrelsens yttrande som statens krav. Regeringen delar inte länsstyrelsernas uppfattningar. En möjlighet för länsstyrelsen att förena planeringsbeskedet med villkor behövs för att verktyget ska bli effektivt. Med en sådan möjlighet kan onödigt arbete för både kommun och länsstyrelse undvikas i sådana fall där länsstyrelsen ser att det, under vissa förutsättningar som kan villkoras, är möjligt att utforma planen så att den inte ger grund för statligt ingripande. Exempelvis skulle, om länsstyrelsen ser att ett för kommunen positivt besked därmed kan ges, ett villkor kunna föreskrivas om att bebyggelsens höjd inte får överstiga ett visst antal meter med hänsyn till totalförsvarets intressen. Regeringen konstaterar att, även om någon formell möjlighet att ställa krav inte finns, länsstyrelsen redan i dag inom ramen för samrådsförfarandet kan föra fram synpunkter eller föreslå ändringar som kommunen måste genomföra för att undvika risken att länsstyrelsen överprövar detaljplanen i ett senare skede. Ett villkor ska uppfattas som ett tydligt besked från staten och bör lika lite som ett granskningsyttrande uppfattas som statens krav, eftersom kommunen själv råder över planprocessen och planens innehåll. Några remissinstanser har pekat på risken att länsstyrelsen lämnar mycket generella villkor, vilket i praktiken kan innebära att kommunen inte får något besked. Regeringen konstaterar att villkor bara kan ställas inom de ramar som gäller för detaljplaneringen och länsstyrelsens prövning. Ett villkor ska också ta sikte på åtgärden och vara tydligt utformat. Villkor som är så generella att de inte innebär något besked bör således inte ställas, särskilt som planeringsbeskedet då inte leder till en mer effektiv planprocess. Vidare bör inte länsstyrelsen med ett villkor begära mer utredning av en fråga. Risken för att länsstyrelsen kommer att ställa generella villkor minskar dessutom genom att ett besked som innehåller villkor kan överklagas. I det fall tillräcklig utredning saknas, även efter eventuell komplettering från kommunen, bör länsstyrelsen i stället ge ett negativt besked.

Bedömningen av de frågor som ställs i planeringsbeskedet sker, som framgår ovan, genom en tillämpning av 11 kap. 10 § andra stycket. Förslaget om införande av planeringsbesked är inte avsett att innebära någon ändring i den materiella bedömningen av ingripandegrunderna.

Som framgår nedan ska länsstyrelsen normalt ge ett planeringsbesked inom sex veckor från det att en fullständig begäran kom in. Kommunen bör, som närmare redogörs för nedan, kunna överklaga ett negativt planeringsbesked eller ett positivt planeringsbesked som förenats med villkor. Oavsett vilket besked länsstyrelsen ger är det kommunen som avgör om

Prop. 2016/17:151 planarbetet ska fortsätta eller avslutas. Om kommunen väljer att inte överklaga ett negativt planeringsbesked utan att i stället fortsätta planprocessen och därefter anta en detaljplan, gäller de generella reglerna om överprövning och upphävande enligt 11 kap. 10 och 11 §§.

Synpunkter från berörda myndigheter m.fl.

Flera remissinstanser, bl.a. *Trafikverket, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, anser att det bör säkerställas att berörda myndigheter får tillfälle att lämna synpunkter innan länsstyrelsen ger ett planeringsbesked. *Karlstads kommun* anser att förslaget kan leda till att den demokratiska processen uteblir. Regeringen delar dessa remissinstansers synpunkter och anser att det är viktigt att länsstyrelsen har relevant underlag från berörda myndigheter inför sitt beslut. Regeringen ser även ett behov av att andra än berörda myndigheter får möjlighet att lämna synpunkter på de frågor som en begäran om planeringsbesked avser. Därmed säkerställs att det finns ett fullgott beslutsunderlag, vilket är en förutsättning för att länsstyrelsen ska kunna ge ett planeringsbesked. Saknas underlag leder det till att länsstyrelsen bedömer att det inte finns förutsättningar för att kunna ge ett positivt planeringsbesked. Planeringsbesked ska också kunna begäras innan samråd har skett, och ett regelverk för att synpunkter från berörda kommer fram saknas i sådana fall. Mot denna bakgrund anser regeringen att det bör införas bestämmelser om att kommunen ska ge lantmäterimyndigheten, de kommuner som berörs och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse i frågorna tillfälle att komma in med synpunkter. I de fall kommunen har genomfört samråd i enlighet med 5 kap. 11–17 §§ PBL och detta omfattat den åtgärd som kommunen senare vill begära planeringsbesked om, får berörda intressenter anses ha fått tillfälle att lämna synpunkter. I de fall samråd ännu inte har skett ska kommunen dock ge berörda myndigheter m.fl. möjlighet att lämna synpunkter. Om åtgärden är tänkt att ingå i ett planförslag för vilket det utökade planförfarandet ska tillämpas, ska kommunen även kungöra sin avsikt att begära planeringsbesked.

Kommunen bör vidare, på motsvarande sätt som vid samråd, redovisa de synpunkter som kommer fram och sina kommentarer med anledning av synpunkterna i sin begäran om planeringsbesked.

Enligt bestämmelser om planer och områdesbestämmelser i 2 kap. plan- och byggförordningen (2011:338) ska länsstyrelsen, under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser, på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. En statlig myndighet som har synpunkter på ett planförslag ska föra fram dessa till länsstyrelsen. För att säkerställa att synpunkter från berörda statliga myndigheter ska ingå i bedömningsunderlaget inför länsstyrelsens planeringsbesked avser regeringen att komplettera plan- och byggförordningen med liknande bestämmelser.

Regeringen anser att det, genom att ovan beskrivna bestämmelser införts, säkerställs att länsstyrelsen får tillgång till relevant underlag för att det ska kunna finnas förutsättningar att ge ett positivt planeringsbesked

Tidsfrist för planeringsbesked

Några remissinstanser, främst myndigheter med ansvar för riksintressen, befarar att en tidsfrist om sex veckor är för kort för att länsstyrelsen ska hinna få in nödvändigt underlag från aktuella myndigheter. Ett fåtal instanser anser att tidsfristen är för lång eller att möjligheten till förlängning av tiden ska begränsas. Regeringen konstaterar att det inte är självklart vad som är en lämplig tidsfrist, bl.a. eftersom ärendetypen planeringsbesked är ny och eftersom ärendenas svårighetsgrad och länsstyrelsens behov av kontakter med andra myndigheter kommer att variera från fall till fall. Ett planeringsbesked kan dessutom begäras utan att länsstyrelsen tidigare har kommit i kontakt med den fråga som begäran avser. Med anledning av detta och av att ett positivt planeringsbesked utgör länsstyrelsens slutliga beslut i frågan bör tidsfristen vara längre än vid samråd och granskning. Regeringen, och även de flesta av remissinstanserna, instämmer i de överväganden som utredningen redovisat i fråga om tidsfristens längd. Ingen av länsstyrelserna har heller uttryckt att utredningens förslag om tidsfrist är orimligt. I detta sammanhang bör det även noteras att regeringen, som framgår ovan, föreslår ytterligare bestämmelser för att säkerställa att länsstyrelsen har tillräckligt underlag innan den ger ett planeringsbesked. Regeringen har med anledning av detta övervägt att ytterligare förlänga tidsfristen, men bedömer att den av utredningen föreslagna tidsfristen är tillräcklig.

När det gäller möjligheten att i vissa fall överskrida tidsfristen har de flesta av remissinstanserna tillstyrkt utredningens förslag och endast ett fåtal anser att någon sådan möjlighet inte bör finnas eller att möjligheten bör begränsas i tiden. Regeringen delar utredningens bedömning. I vissa komplicerade ärenden kan det med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter krävas längre tid än sex veckor. En särskild omständighet kan exempelvis vara att frågan är mycket komplicerad eller berör många olika intressen och att länsstyrelsen behöver invänta och samordna svar från andra myndigheter. Det är av stor vikt att länsstyrelsen kan göra en väl avvägd bedömning innan den lämnar ett planeringsbesked. Tidsfristen är inte tänkt att hindra att ärenden hanteras på ett tillfredsställande sätt. Det förutsätts att kommunen och länsstyrelsen för en dialog om vad som är en lämplig tid utifrån det aktuella ärendets förutsättningar. Till följd av behovet av att kommunen får besked om förutsättningarna för det fortsatta planarbetet bör dock möjligheten att överskrida tidsfristen tillämpas restriktivt. Det bör inte införas någon sanktionsmöjlighet för det fall tidsfristen överskrids.

Regeringen anser således, liksom utredningen, att det är lämpligt att införa en tidsfrist om sex veckor för lämnande av planeringsbesked och att tiden ska kunna överskridas om det är nödvändigt med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) anser att fristen bör räknas från den dag då länsstyrelsen har fått fullständigt underlag för prövningen. Regeringen delar domstolens bedömning. Tidsfristen bör räknas från det att en fullständig begäran kom in till länsstyrelsen. Om begäran

Prop. 2016/17:151 saknar en redovisning av synpunkter och kommentarer enligt ovan eller om länsstyrelsen anser att underlaget är otillräckligt för att kunna ligga till grund för ett besked, bör länsstyrelsen ge kommunen möjlighet att komplettera ärendet i visst avseende. Det är länsstyrelsen som bedömer vilket underlag som krävs för att kunna lämna ett planeringsbesked. Om ansökan behöver kompletteras, börjar tiden inte löpa förrän komplettering har skett. Om kommunen inte kommer in med efterfrågad komplettering bör, som ovan nämnts, länsstyrelsen ge ett negativt planeringsbesked med hänvisning till bristande underlag. Det finns inget som hindrar att länsstyrelsen ger ett besked snabbare än den utsatta tiden.

Kommunen ska kunna överklaga ett beslut om planeringsbesked

Ett beslut om planeringsbesked bör kunna överklagas till regeringen om det har gått kommunen emot. Detta innebär att kommunen kan överklaga ett negativt planeringsbesked eller ett positivt planeringsbesked förenat med villkor. Regeringen anser, till skillnad från Boverket, att något förtydligande i lag om att sådana villkor får överklagas inte behövs.

Överklagande ska göras till regeringen, på motsvarande sätt som vid beslut om upphävande av en kommuns planbeslut (13 kap. 5 §). Syftet med att beslut om planeringsbesked ska kunna överklagas är att åstadkomma en möjlighet att i tidiga skeden av detaljplanarbetet avgöra vissa grundläggande förutsättningar för planeringen. Om länsstyrelsen ger ett negativt planeringsbesked men kommunen ändå väljer att gå vidare med planarbetet och besluta att anta detaljplanen, bör kommunen utgå från att länsstyrelsen beslutar att överpröva kommunens beslut enligt 11 kap. 10 § PBL. Därigenom får planeringsbeskedet sådana faktiska konsekvenser för kommunen att beslutet även av denna anledning bör kunna överklagas. Planeringsbesked skulle kunna vara ett användbart verktyg även om det inte skulle kunna överklagas men borde enligt regeringens mening bli mer effektivt om det kan överklagas. Överklagandemöjligheten borde även minska risken för att länsstyrelsen ger ett negativt besked utan att det är väl underbyggt.

Endast kommunen bör få överklaga ett beslut om planeringsbesked. Ett planeringsbesked skulle visserligen i praktiken kunna ha stor betydelse även för enskilda, t.ex. för en byggherre. Att enskilda inte bör kunna överklaga ett beslut om planeringsbesked passar dock väl in i dagens system. Oavsett vad planeringsbeskedet innehåller är det ytterst kommunen som avgör om planarbetet ska fortsätta eller inte, och kommunens beslut att avbryta ett planarbete kan inte överklagas (13 kap. 2 § första stycket 1). Vidare kan kommunen välja att fortsätta planarbetet trots ett negativt besked från länsstyrelsen. Om länsstyrelsen i efterkommande överprövning upphäver beslutet, kan länsstyrelsens beslut överklagas till regeringen både av kommunen och av en enskild som beslutet angår och har gått emot (13 kap. 5 och 8 §§).

Regeringen konstaterar, med anledning av *Svenska Byggnadsvårdsföreningens* synpunkter om att planeringsbesked leder till en avsevärd minskning av det demokratiska inflytandet, att förslaget inte innebär någon ändring i rätten att överklaga ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Möjligheterna för t.ex. sakägare och miljöorganisa-

tioner att överklaga sådana beslut till mark- och miljödomstol påverkas inte av förslaget.

Det framförs ofta att överklaganden av detaljplaner och bygglov är ett hinder för bostadsbyggandet. Flera remissinstanser har också varit kritiska till förslaget främst med hänsyn till risken för att planprocesserna kan komma att förlängas, inte minst med anledning av att ett planeringsbesked kan överklagas. Situationen ska skiljas från det fall där en sakägare klagar på en oönskad detaljplan i syfte att förhindra byggnation. Den föreslagna möjligheten för kommunen att överklaga ett beslut om planeringsbesked syftar till att möjliggöra byggnation och kommunen avgör själv om ett sådant överklagande skulle förlänga planprocessen i onödan eller på annat sätt hindra bostadsbyggandet. Om en kommun inte skulle kunna överklaga ett negativt planeringsbesked, skulle kommunen ställas inför valet att avbryta planläggningen eller gå vidare med planläggningen och överklaga ett senare beslut från länsstyrelsen att efter överprövning upphäva detaljplanen. Inget av dessa alternativ kan sägas gynna bostadsbyggandet och en överklagandemöjlighet är därför enligt regeringen befogad.

Det finns dock en viss risk för att förfarandet i fråga om planeringsbesked och överklagandemöjligheten kan förlänga planprocessen. Ett exempel är om kommunen överklagar ett negativt planeringsbesked om möjligheten att bygga inom strandskyddat område och får rätt i denna del. I den fortsatta planprocessen kanske det visar sig att planförslaget även strider mot ett riksintresse och att det därför ändå inte är möjligt att gå vidare med planen. I så fall har överklagandeprocessen när det gäller strandskyddet lett till onödiga kostnader och en förlängning av planförfarandet. Den situationen bör dock vara sällsynt. En kommun som väljer att överklaga ett beslut om planeringsbesked bör i regel förvissa sig om att planförslaget i övrigt kommer att godtas. I andra fall kan ett överklagande av ett beslut om planeringsbesked komma att ersätta ett senare överklagande av länsstyrelsens beslut att efter överprövning upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan. I sådant fall är syftet med förslaget uppfyllt, dvs. att en avgörande fråga har besvarats slutligt tidigare i processen än vad som är möjligt med dagens regler.

Länsstyrelsens överprövning

Ett planeringsbesked om att en tänkt åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket, dvs. att åtgärden inte aktualiserar någon av ingripandegrunderna, bör innebära att länsstyrelsen har avgjort frågan slutligt. Länsstyrelsen bör därför vara förhindrad att ta upp frågan i ett senare samråd eller i granskningen, och åtgärden bör inte kunna läggas till grund för länsstyrelsens överprövning eller upphävande efter planens antagande. I fall där länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked avseende en viss ingripandegrund bör dock frågan vara slutligt avgjord enbart när det gäller den åtgärd och den ingripandegrund som beskedet avser.

Om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till vad planeringsbeskedet avser, bör dock överprövning eller upphävande kunna ske, trots att planeringsbesked har getts. Så bör t.ex. vara fallet om det i en senare framtagna miljökonsekvensbeskrivning kommer fram uppgifter som föranleder grund för ingripande med hänvisning till de frågor som planeringsbeskedet avser. Andra exem-

pel är om nya fakta eller ny lagstiftning har kommit fram, eller om omgivningen till det område som detaljplaneringen avser har förändrats på ett sådant sätt att länsstyrelsens besked inte kan anses vara aktuellt. De senare situationerna bör dock vara mycket ovanliga och främst kunna uppstå om det har gått avsevärd tid mellan planeringsbeskedet och antagandebeslutet. Som nämnts ovan bör en förutsättning för att överprövning ska få ske trots att ett planeringsbesked har getts vara att åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt. Varje förändring bör alltså inte frånta planeringsbeskedet dess bindande verkan.

Om länsstyrelsen, till följd av sådana ändringar, anser att ett planeringsbesked inte längre hindrar att de frågor som omfattas av beskedet läggs till grund för överprövning eller upphävande, bör den meddela kommunen detta.

I de fall länsstyrelsen har förenat ett planeringsbesked med villkor för att en ingripandegrund inte ska aktualiseras bör länsstyrelsen bedöma om kommunen har iakttagit villkoren i den antagna detaljplanen. Om bedömningen är att villkoren inte har iakttagits, bör planeringsbeskedet inte utgöra något hinder för länsstyrelsen att överpröva och upphäva detaljplanen.

Ett för kommunen negativt planeringsbesked bör i regel leda till att länsstyrelsen genom överprövning upphäver ett eventuellt senare beslut från kommunen om att anta detaljplanen. Detta gäller under förutsättning att varken planen eller planeringsförutsättningarna har ändrats. Någon sådan skyldighet bör dock inte införas i lagen.

Termen planeringsbesked

Några remissinstanser påpekar att termen *planeringsbesked* är mindre lämplig eftersom den kan förväxlas med *planbesked* (5 kap. 2–5 §§). Planprocessutredningen menar att termen planeringsbesked, trots risken för sammanblandning, framstår som enklast och mest tilltalande. Regeringen delar utredningens bedömning och anser att termen planeringsbesked framstår som lämplig.

Leder planeringsbeskedet till en effektivare planprocess?

Många remissinstanser anför att införandet av planeringsbesked inte kommer att förkorta planprocessen, utan snarare leda till att tiden fram till antagen detaljplan förlängs. Några remissinstanser befarar också att länsstyrelsen, när det är svårt eller omöjligt att i ett tidigt skede ta ställning till enskilda frågor med hänsyn till ingripandegrunderna på ett slutgiltigt sätt, kommer att ge negativa eller villkorade besked för att inte binda sig. Det framförs även att planeringsbesked kan leda till att tekniskt underlag tas fram i ett allt för tidigt skede i processen, vilket bl.a. kan leda till lösningar till vissa planbestämmelser och till utformningar som minskar kommunens flexibilitet när planen tas fram.

Som regeringen konstaterar ovan bör planeringsbeskedet ses som en möjlighet att i ett tidigt skede av planprocessen avgöra vissa grundläggande förutsättningar för detaljplaneringen. Genom en begäran om planeringsbesked kan kommunen i olika skeden av planarbetet slutligt stämma av sitt förslag i vissa strategiska frågor mot statens krav för att inte riskera s.k. förgävesplanering eller att arbetet bedrivs med fel utgångspunkter. Tidiga ställningstaganden i de frågor staten ytterst råder över leder till ett

effektivare planförfarande, till fördel för såväl kommun som byggherre. Processen kan enligt regeringens mening således bli mer effektiv.

Planeringsbesked kommer sannolikt att användas i liten utsträckning så länge samarbetet mellan kommun och länsstyrelse fungerar väl. En kommun kan dock ha behov av att få ett bindande besked beträffande en eller flera ingripandegrunder i ett tidigt skede, trots att samarbetet med länsstyrelsen fungerar bra. Kommunen kan själv bedöma i vilka situationer ett planeringsbesked kan förväntas leda till en effektivare planprocess.

Regeringen vill, liksom *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Malmö kommun*, framhålla vikten av att möjligheten att begära planeringsbesked används med sparsamhet och förbehålls situationer då stor osäkerhet råder om planeringsförutsättningarna men där det är möjligt för länsstyrelsen, på det underlag som finns, att ta slutlig ställning i frågan om en eller flera ingripandegrunder. Om det saknas behov av ett planeringsbesked eller om detta riskerar att förlänga processen i onödan, är det rimligt att utgå från att en kommun inte kommer att begära ett sådant besked. Vidare bör det framhållas att en kommun alltid kan välja att inte följa ett villkor som ställts i ett planeringsbesked eller att fortsätta planarbetet trots att länsstyrelsen lämnat ett negativt planeringsbesked. Ett negativt besked eller ett besked med villkor ska motiveras av länsstyrelsen och kan i sig innebära viktig information för kommunen. Regeringen anser därför att fördelarna med möjligheten att begära ett planeringsbesked överväger en eventuell risk för att ett planeringsbesked kan leda till minskad flexibilitet när det gäller planens utformning eller att ett arbete med att ta fram en detaljplan onödigtvis läggs ned.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 5 kap. 10 a–10 f §§, 11 kap. 10 a §, 13 kap. 5 a, 6, 10 a och 16 §§ PBL.

5 Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Regeringens förslag: Det ska införas en tidsfrist om två månader för länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser efter överprövning. Tidsfristen ska gälla från det att länsstyrelsen har fattat sitt beslut om överprövning. Om längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter, ska tiden få överskridas.

Planprocessutredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (SOU 2015:109 s. 186 f.) men utredningen föreslår att tidsfristen ska få överskridas om längre tid är nödvändig på grund av utredningen i ärendet.

Remissinstanserna: Remissinstanserna är huvudsakligen positiva till utredningens förslag, bl.a. *Boverket*, *Konkurrensverket*, *Statens fastighets-*

Prop. 2016/17:151 *verk, Statskontoret, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Stockholms universitet, Byggherrarna Sverige AB och Hyresgästförbundet (riksförbundet). Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO)* framhåller att det är bra med en tidsfrist eftersom långa handläggningstider kan leda till att planerade bostadsbyggnadsprojekt fördröjs onödigt länge. *Sveriges Byggindustrier* anser att förslaget är välavvägt och bra samt att den föreslagna tidsfristens längd är fullt rimlig med tanke på att det som ska provas avser enskilda och väl avgränsade frågeställningar.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att beslut i allmänhet bör kunna fattas inom två månader från dagen för delbeslut om prövning. Även andra länsstyrelser anser att tidsfristen är rimlig. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anför i sammanhanget att längre tid bör kunna påräknas i anslutning till semesterperioder vilket ofta sammanfaller med de kommunfullmäktigesammanträden som har flest antaganden. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det blir tydligare om tidsfristen regleras i lag, även om regeringen har möjlighet att styra handläggningstider genom inriktningsmål i regleringsbrev medan *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, på samma grund, framhåller att det är tillräckligt att fristerna regleras genom regleringsbrev.

Även kommunerna är i huvudsak positiva till förslaget, bl.a. tillstyrker *Botkyrka kommun, Jönköpings kommun, Karlstads kommun, Kristianstads kommun, Nynäshamns kommun, Vänersborgs kommun, Sala kommun* och *Piteå kommun* förslaget. Även *Sveriges Kommuner och Landsting* tillstyrker förslaget. *Örebro kommun* anser att det bör framgå av lagtexten hur lång en förlängning av tiden maximalt får vara. *Myndigheten för delaktighet* avstyrker förslaget utan att närmare ange skälen för detta. *Fastighetsägarna Sverige* tillstyrker förslaget, men anser det vara en brist att utredningen inte föreslår att koppla sanktioner till tidsfristen.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund och gällande bestämmelser

När en kommun har beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen (5 kap. 29, 38 och 39 §§ PBL). När länsstyrelsen har fått detta meddelande ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte (11 kap. 10 § första stycket).

Om kommunens beslut kan antas stå i konflikt med de s.k. ingripandegrunderna, ska länsstyrelsen överpröva beslutet. Prövningen tar sikte på om ett riksintresse inte tillgodoses, regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, en miljökvalitetsnorm inte följs, strand-skydd 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 § andra stycket). Om länsstyrelsen finner att beslutet har en sådan innebörd som anges i någon av ingripandegrunderna, ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut i dess helhet (11 kap. 11 §). Att beslutet överprövas innebär således att myndigheten överväger om kommunens beslut ska upphävas.

Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller länsstyrelsen för ett visst geografiskt område besluta att länsstyrelsens prövning av kommunala

beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser även ska tillämpas i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked (11 kap. 12 §). Denna möjlighet har bl.a. använts för att säkerställa att länsstyrelsen får kännedom om sådana lov och förhandsbesked i anslutning till vissa militära anläggningar som kan medföra att ett område som är av riksintresse för totalförsvaret inte tillgodoses.

Länsstyrelsens beslut om överprövning får inte överklagas (13 kap. 4 §). Om länsstyrelsen beslutar att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked, får detta beslut överklagas till regeringen (13 kap. 5 §).

Som framgått av redogörelsen ovan ska länsstyrelsen besluta om överprövning ska ske inom tre veckor från det att länsstyrelsen har fått kännedom om kommunens beslut. Om länsstyrelsen beslutar att överprövning ska ske, finns för närvarande ingen tidsgräns för när länsstyrelsen ska avgöra ärendet i sak, dvs. om kommunens beslut ska upphävas eller inte.

Antalet detaljplaner som överprövas är begränsat. Under år 2015 överprövade länsstyrelserna 34 detaljplaner, vilket motsvarar drygt 2 procent av det totala antalet antagna detaljplaner det året. Även tidigare år har antalet överprövade detaljplaner varit av denna storleksordning.

Under år 2015 upphävde länsstyrelserna helt eller delvis 15 detaljplaner inom ramen för den statliga tillsynen. Det motsvarar knappt 1 procent av det totala antalet antagna detaljplaner 2015. Andelen har legat stabilt runt 1 procent de senaste åren.

Planprocessutredningen har undersökt handläggningstiderna för överprövning under en femårsperiod vid 13 länsstyrelser med anledning av att några kommuner under utredningen lyft fram problem med handläggningstiderna för dessa ärenden (SOU 2015:109 s. 179). Totalt undersöktes 90 ärenden. Den längsta noterade handläggningstiden var 16 månader – statistiken omfattar dock inte ärenden som fortfarande var öppna vid undersökningstillfället. I fyra ärenden var handläggningstiden ett år. Enligt utredningen varierar handläggningstiderna stort och i vissa ärenden har handläggningstiden endast varit någon eller några veckor. Totalt har 66 ärenden en handläggningstid som överstiger två månader.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen en tidsfrist om två månader för länsstyrelsens prövning i sak. Tidsfristen bör enligt utredningen räknas från det att länsstyrelsen har fattat sitt beslut om överprövning, men bör kunna överskridas om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet.

Det kan även noteras att antalet överprövade beslut om lov eller förhandsbesked är ännu färre. Under 2015 fick länsstyrelserna in 13 kommunala beslut, år 2014 var antalet 33 stycken. Länsstyrelserna beslutade 2015 att pröva tre av dessa beslut, men inga beslut resulterade i helt eller delvis upphävande. Detta kan jämföras med 2014 då länsstyrelserna beslutade att pröva tre beslut varav ett beslut upphävdes.

En tidsfrist bör införas för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Även om det är ett begränsat antal detaljplaner som överprövas kan långa handläggningstider leda till att angelägna projekt kan bli liggande i väntan på att länsstyrelsen ska fatta sitt beslut.

I förarbetena till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) övervägdes en tidsfrist för länsstyrelsens prövning i sak. Departementschefen konstaterade emellertid att motiven för en sådan tidsfrist inte kunde anses vara så starka att de uppvägde olägenheterna med den ganska otympliga reglering som då skulle behövas i lagen. Enligt departementschefen borde man kunna utgå från att länsstyrelsen i de få ärenden som kan antas bli överprövade som regel inte ska behöva ägna längre tid än högst några månader åt prövningen (prop. 1985/86:1 s. 347 f.).

Planprocessutredningens undersökning visar att den genomsnittliga handläggningstiden för länsstyrelsens prövning i sak var 127 dagar, dvs. fyra månader och en vecka, men att enskilda ärenden kan ta väsentligt längre tid än så. Planprocessutredningen föreslår en reglering som är förhållandevis enkel. Med denna ändring skulle tidsfristen även vara tillämplig i de fall länsstyrelsen enligt 11 kap. 12 § PBL beslutar att bestämmelserna om överprövning ska tillämpas i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked.

Regeringen anser att det är angeläget att de ärenden där länsstyrelsen har beslutat om överprövning avgörs så snabbt och effektivt som möjligt, utan att snabbheten i sig får negativa konsekvenser för noggrannheten i prövningen. För att säkerställa effektiviteten anser regeringen att en tidsfrist bör införas för den prövning som sker i sak efter det att länsstyrelsen har fattat beslut om överprövning. Som framgår av remissutfallet finns ett starkt stöd bland remissinstanserna för detta.

Några remissinstanser har förordat att tidsfristen införs som ett inriktningsmål i länsstyrelsernas regleringsbrev. Regleringsbreven anger de finansiella förutsättningarna för verksamheten samt i förekommande fall tillkommande mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Ett regleringsbrev är dock inte en lämplig form för att reglera frågor som är avsedda att gälla tills vidare. Eftersom treveckorsfristen för när länsstyrelsens beslut om överprövning ska ske regleras i PBL anser regeringen att det är lämpligt att även tidsfristen för länsstyrelsens prövning i sak regleras i lagen.

Den slutliga prövningen bör ske inom två månader, men tiden bör vid behov kunna överskridas

Regeringen anser att tidsfristen bör vara två månader, räknat från den dag då länsstyrelsen har beslutat om överprövning. Denna tid bör vara tillräcklig för att länsstyrelsen ska kunna avgöra frågan, bl.a. eftersom länsstyrelsen redan är insatt i ärendet genom sin medverkan i samråd och granskning.

Det förekommer att handläggningen av överprövningsärenden drar ut på tiden, bl.a. för att länsstyrelsen önskar kompletterande underlag från kommunen för att klarlägga att den tänkta bebyggelsen kan godtas, t.ex. från risksynpunkt. Om länsstyrelsen inte hinner handlägga ärendet under den utsatta tiden finns det, om fristen är absolut, en risk för att myndigheten upphäver kommunens beslut eftersom möjligheten att ingripa mot beslutet annars går förlorad. Det skulle i så fall leda till en fördröjning av planprocessen, snarare än en effektivisering. I dessa fall kan det även finnas ett kommunalt intresse av att länsstyrelsen avvaktar med det slutliga beslutet. Av den anledningen anser regeringen, i likhet med utredningen och flera remissinstanser, att det bör finnas en möjlighet för läns-

styrelsen att överskrida tidsfristen i vissa fall. Enligt regeringen bör denna möjlighet finnas om det är nödvändigt med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Exempelvis kan detta vara fallet när ärendet förutsätter omfattande samverkan med andra myndigheter eller då kommunen behöver ta fram kompletterande underlag för att visa att det inte finns grund för länsstyrelsen att ingripa.

Några remissinstanser anser att det bör slås fast vilken förlängning som maximalt kan tillåtas. Regeringen delar inte denna uppfattning. Utgångspunkten bör vara att prövning i sak ska ske inom två månader men att denna tid, vid behov, ska kunna överskridas om längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Vanligtvis kommer det då att vara fråga om att länsstyrelsen behöver ett kompletterande underlag från kommunen. En bortre tidsgräns skulle därmed kunna missgynna kommunen i de fall där det tar tid att få fram ett underlag som visar att beslutet är lämpligt i förhållande till ingripande-grunderna. Enligt regeringens uppfattning bör det normalt inte komma ifråga att tidsfristen överskrids annat än under en kortare period om det inte ligger i kommunens intresse att utredningsarbetet förlängs ytterligare. Möjligheten att överskrida tidsfristen bör således användas restriktivt.

Tyst medgivande och andra möjliga sanktioner

Utredningen har övervägt om tidsfristen bör kopplas till någon form av sanktion, t.ex. att länsstyrelsen har försuttit sin chans att upphäva kommunens beslut om detta inte görs inom två månader från beslutet om överprövning. En sådan ordning skulle kunna liknas vid ett tyst medgivande. Utredningen anser dock att en sådan ordning inte är lämplig. Utredningen drar bl.a. paralleller till ett annat förslag där Lagrådet menade att kraven på ordning och reda i länsstyrelsens arbete föranleder att man av handlingarna i ärendet bör kunna utläsa när ett beslut har fattats och vem som är ansvarig för beslutet och att en ordning med tyst medgivande således inte lämplig. Utredningen har inte heller kunnat finna någon annan lämplig sanktion i syfte att säkerställa att länsstyrelsen håller den utsatta tiden.

Regeringen delar utredningens bedömning att det inte är lämpligt att införa bestämmelser som innebär att länsstyrelsen ska ha försuttit sin chans om tidsfristen överskrids. Även om det inte införs någon sanktion anser regeringen att det finns skäl att anta att en tidsfrist kommer att få betydelse för handläggningstiden och att länsstyrelserna får förutsättas hålla sig inom den angivna tiden.

Bestämmelsen

Bestämmelsen finns i 11 kap. 11 § PBL.

Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner

Regeringens förslag: En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige ska få uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Ett sådant uppdrag ska inte få delegeras.

Plangenomförandeutredningens förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslår att kommunfullmäktige ska anta detaljplaner som innebär betydande ekonomiska åtaganden för kommunen, men att övriga planer kan delegeras till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden (SOU 2013:34 s. 319 f.).

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna är positiva eller har inga invändningar mot förslaget att byggnadsnämnden ska ha möjlighet att anta detaljplaner i fler fall, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Lantmäteriet* och flera länsstyrelser. Bland andra *Linköpings*, *Malmö*, *Västerås*, *Leksands* och *Borlänge kommuner* tillstyrker förslaget. *Statens Fastighetsverk* menar att förslaget sparar tid i planprocessen när kommunerna själva får avgöra rätt nämnd för antagande av olika planer. Stöder förslaget gör även *Byggherrarna Sverige AB* och *Fastighetsägarna Sverige. Länsstyrelsen i Västernorrlands län* tillstyrker också förslaget som enligt länsstyrelsen bl.a. innebär att byggnadsnämndens roll som expertnämnd tydliggörs i frågor om utformning, gestaltning och omgivningspåverkan.

Statskontoret tillstyrker visserligen förslaget, men menar att det behövs en tydlig definition av vad som menas med stora ekonomiska åtaganden för att undvika tolkningssvårigheter. Även flera länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Skåne län*, anser att det bör preciseras vad som avses med ekonomiska åtaganden.

Boverket anser att utredningens förslag föranleder vissa principiella betänkligheter ur medborgar- och inflytandeperspektiv. Kommunfullmäktige är direktvalt, till skillnad från de kommunala nämnderna som är tillsatta av kommunfullmäktige. De kommunala nämnderna är vanligen slutna för allmänheten medan kommunfullmäktiges överläggningar är öppna. Enligt Boverket kan omdaning av kulturmiljöer, trafiksystem och annan statlig eller regional infrastruktur eller uppförandet av stora privata byggnadskomplex mycket väl vara frikopplade från kommunens ekonomiska åtaganden men samtidigt vara av avgörande vikt för kommuninvånarnas tillgänglighet, samspel och trivsel. Även *Samfundet S:t Erik* anser att det politiska ansvaret för planeringen ligger på folkets valda ombud. Kommunstyrelsens och nämndernas arbete sker i slutna rum som allmänheten inte har tillträde till. Samfundet anser att delegation från kommunfullmäktige inte kan sägas vara en betingande del i planeringsarbetet och att förslaget inte kan anses vara av så stor betydelse att det motiverar att kommunfullmäktiges beslutanderätt tas bort. *Villaägarnas Riksförbund* menar att det finns en risk för att man koncentrerar för stor makt till en liten grupp personer och avstyrker därför förslaget.

Flera länsstyrelser, bl.a. Länsstyrelsen i Östergötlands län och Länsstyrelsen i Gävleborgs län, menar att gällande ordning, där byggnadsnämnden har befogenhet att anta detaljplaner som följer kommunens aktuella översiktsplan, är angelägen att behålla. Enligt länsstyrelserna är hänvisningen till översiktsplanen viktig för att öka planens betydelse.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund och gällande bestämmelser

En detaljplan ska som huvudregel antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (jfr 5 kap. 27 § PBL). Samma regler gäller för antagande av områdesbestämmelser.

Den interna kommunala processen utgör en väsentlig del av tiden för det totala planarbetet, och en fråga som diskuterades redan då den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, infördes är om fler planförslag skulle kunna antas av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Plangenomförandeutredningen ansåg i sitt betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess att kommunen i högre grad själv bör kunna avgöra hur planärenden ska antas. Utredningen föreslog då att kommunfullmäktige ska anta detaljplaner som innebär betydande ekonomiska åtaganden för kommunen, men att byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen ska kunna anta alla andra detaljplaner (jfr SOU 2013:34 s. 134 och s. 319 f.).

Kommunernas interna organisation regleras i flera lagar. Av förarbetena till regeringsformen framgår att kommunfullmäktiges beslutskompetens i huvudsak gäller beslut av mera grundläggande natur eller av mera generell räckvidd (prop. 1973:90 s. 231). I förarbetena betonas också att det ska vara fråga om avgöranden där det politiska momentet allmänt sett är dominerande. Detta uttrycks i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, på så sätt att fullmäktige ska besluta i ärenden *av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*. Detta uttryck återfinns också i lagrådsremissen En ny kommunallag som beslutades den 16 februari 2017. I PBL används i stället uttrycket *inte är av stor vikt eller har principiell betydelse* (5 kap. 27 § och 12 kap. 6 §). Uttrycken används i KL respektive PBL för att särskilja vilka ärenden som är förbehållna kommunfullmäktige och vilka ärenden som kan delegeras till en enskild nämnd, respektive vilka ärenden som kan delegeras från byggnadsnämnden till en enskild nämndledamot eller tjänsteman m.fl.

Plangenomförandeutredningen ansåg att förarbetena till regeringsformen, KL och PBL är motstridiga, bl.a. till följd av att det har skett förändringar i KL som inte har följts upp av motsvarande ändringar i PBL. Rättspraxis har, enligt utredningen, bidragit till att kommunfullmäktiges möjligheter att delegera beslutanderätten enligt PBL till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen inte motsvarar det utrymme som regeringsformen och KL medger. Mot denna bakgrund föreslog utredningen en ändring i PBL för att fler ärenden ska kunna antas av byggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Detta bör enligt utredningen leda till kortare handläggningstider hos kommunen (jfr SOU 2013:34 s. 319 f.).

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs två ändringar i PBL som innebar en anpassning av PBL till det område som får delegeras enligt KL. Enligt förslaget i propositionen skulle en

Prop. 2016/17:151 detaljplan således normalt antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige skulle få uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Vidare skulle ett delegationsuppdrag enligt KL inte få omfatta befogenhet att avgöra ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

I samma proposition föreslogs omfattande ändringar i 5 kap. PBL som i princip innebar att det som tidigare benämnts enkelt planförfarande i fortsättningen skulle utgöra huvudregel (i propositionen benämnt *standardförfarande*), medan det som tidigare benämnts normalt planförfarande endast skulle tillämpas för ett planförslag som inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (5 kap. 7 §). Det senare förfarandet benämndes i propositionen *utökad förfarande*. Enligt propositionen kunde sådana planförslag som skulle handläggas med det utökade förfarandet även anses vara sådana planer som är *av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*. Följaktligen innebar förslaget i propositionen att planförslag som handläggs med standardförfarande skulle kunna beslutas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden på delegation, medan planförslag som handläggs med det utökade förfarandet skulle beslutas av kommunfullmäktige.

De föreslagna ändringarna i 5 kap. PBL antogs av riksdagen, förutom förslagen att samordna bestämmelserna om delegation mellan PBL och KL som inte ledde till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366).

Planer som handläggs med standardförfarande bör kunna delegeras

Frågor som avser antagande av en detaljplan kan ibland beröra många människor och skapa meningsskiljaktigheter om vad som är att anse som en lämplig utveckling för den egna kommunen. När genomförandet av en detaljplan medför stor påverkan på omgivningen, är det så gott som alltid lämpligt att ge utrymme för argumenten i en offentlig debatt. Inte minst är det viktigt för den lokala demokratin att beslutsfattarna ges tillfälle att argumentera för sitt ställningstagande, vilket kan vara av stor betydelse för allmänhetens möjligheter till insyn i de politiska besluten. Eftersom det enbart är kommunfullmäktiges sammanträden som regelmässigt är offentliga, är det sålunda lämpligt att planer av större vikt – liksom i dag – beslutas av detta organ.

I viss motsättning till intresset av insyn och offentlig debatt står önskemålet att varje ärende ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt. Den inomkommunala processen tar viss tid, och denna tid blir onekligen längre om detaljplanen ska beslutas av kommunfullmäktige i stället för av t.ex. byggnadsnämnden. Även om mertiden är begränsad, kan det sättas i fråga om den nuvarande ordningen är helt ändamålsenlig. Inte minst talar remissutfallet för att det finns ett brett stöd för att fler ärenden ska kunna delegeras till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen.

I samband med att förslagen i prop. 2013/14:126 behandlades i riksdagen uttalade den dåvarande regeringen i propositionen att en rimlig bedömning av bostadsbyggnadsbehovet borde ligga på ca 45 000–50 000 bostäder per år under några år framöver, men att 40 000 bostäder per år

torde vara mer rimligt på lång sikt (samma prop. s. 50). Sedan dess har emellertid Boverket bedömt att det behöver tillkomma väsentligt fler bostäder de närmare åren, jämfört med den bedömning som den dåvarande regeringen gjorde. Boverket bedömde i juni 2016 att det behöver tillkomma ca 710 000 bostäder fram till år 2025 (rapporten Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025, Boverkets rapport 2016:18). Det innebär att behovet av nya bostäder i dag är väsentligt större än vad som förutsågs i samband med att den nu aktuella lagändringen behandlades i riksdagen förra gången. Mot den bakgrunden anser regeringen att det finns anledning att se annorlunda på delegationsfrågan och att frågan bör prövas i riksdagen på nytt.

Plangenumförandeutredningen föreslog att kommunfullmäktige ska få anta detaljplaner som innebär betydande ekonomiska åtaganden för kommunen. I likhet med den bedömning som gjordes i prop. 2013/14:126 anser regeringen att ett planförslag många gånger kan vara av stor vikt för allmänheten och för enskilda, trots att genomförandet av detaljplanen inte medför några betydande ekonomiska åtaganden för kommunen. Som framgår av remissutfallet har det även uppstått frågor kring hur detta uttryck ska förstås. Flera remissinstanser har även påpekat att byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen inte bör ha möjlighet att besluta om ärenden i strid med översiktsplanen, vilket är möjligt med den ordning som utredningen har föreslagit. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är lämpligt att enbart det ekonomiska inslaget ska vara avgörande för möjligheten till delegation från kommunfullmäktige. I likhet med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 anser regeringen att PBL i stället bör ändras så att förutsättningarna för delegation i högre grad liknar vad som är möjligt enligt KL.

När ÄPBL infördes var också avsikten att delegationsregeln skulle utformas med hänsyn till de delegationsmöjligheter som den då gällande kommunallagen (1977:179) erbjöd (prop. 1985/86:1 s. 624). Som Plangenumförandeutredningen påpekar i sitt betänkande diskuterades delegationsfrågan i samband med införandet av KL (SOU 2013:34 s. 321). Enligt ett uttalande från 1988 års kommunallagskommitté kunde friare regler om delegation innebära en tyngdpunktsförskjutning från fullmäktige till nämnderna, men enligt kommittén låg detta i linje med förarbetsuttalandena till regeringsformen (SOU 1990:24 s. 83). Detta synsätt bekräftas i förarbetena till KL (prop. 1990/91:117 s. 47 f.). Motsvarande ändringar för att åstadkomma ökade möjligheter till delegation i fråga om planärenden skedde emellertid aldrig i ÄPBL.

När PBL infördes gjordes vissa språkliga ändringar i bestämmelsen om vilka planer som kan delegeras, men det finns inget i förarbetena som talar för att någon ändring i sak har varit avsedd (prop. 2009/10:170, del 1, s. 448). Även om de uttryck som används i KL respektive ÄPBL och PBL språkligt sett ligger nära varandra har uttrycken för delegation aldrig varit identiska i dessa lagar. Förarbetena till ÄPBL har därmed blivit vägledande när det gäller vilken delegation som anses vara möjlig från kommunfullmäktige i frågor som avser planärenden. Detta har sammanfattningsvis medfört att praxis i dessa avseenden fortfarande bygger på de principer som låg till grund för 1977 års kommunallag.

Regeringen anser att det saknas bärande skäl för att begränsa möjligheterna att delegera ärenden enligt PBL i förhållande till den delegation

Prop. 2016/17:151 som anses vara möjlig enligt KL. Enligt regeringens uppfattning bör PBL ändras så att samma uttryck används i PBL som i KL. Det formella utrymmet för delegation enligt PBL bör därför utökas så att även PBL utformas enligt de principer som ligger till grund för KL. Genom en sådan ändring kommer äldre uttalanden i förarbeten och praxis inte längre onödigtvis att behöva begränsa vilka planärenden som kan delegeras. PBL bör således ange att en detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men att fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

När äldre praxis och förarbeten inte längre kommer att ge vägledning om vilka planer som ska antas av kommunfullmäktige finns det skäl att utveckla vilka planförslag som kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Den 1 januari 2015 ändrades PBL på ett sätt som innebär att ett utökat förfarande ska tillämpas i de fall ett planförslag inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det utökade förfarandet syftar till att säkerställa att särskilt betydelsefulla planförslag hanteras på ett sätt som säkerställer ett gott beredningsunderlag, vilket bl.a. förutsätter att även allmänheten m.fl. ges tillfälle att lämna synpunkter på planförslaget.

Regeringen menar att sådana planförslag som ska handläggas enligt det utökade förfarandet även kan anses vara sådana planer som är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*. Kriterierna för det utökade förfarandet innebär enligt regeringen en lämplig avvägning mellan intresset av en rationell inomkommunal hantering och av att planprocessen säkerställer att planförslag av större vikt m.m. kan föregås av en offentlig debatt. Dessutom är det önskvärt att regleringen inte blir onödigt komplex. Om helt olika kriterier ska gälla för de situationer när det utökade förfarandet ska tillämpas respektive när ett planförslag ska antas av kommunfullmäktige, finns risk för att regelverket blir mindre överskådligt och svårare att tillämpa. Undantagsvis kan dock även en detaljplan som omfattas av kriterierna för det utökade förfarandet vara av sådan karaktär att planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Så kan vara fallet om detaljplanen har ett tydligt stöd i ett detaljplaneprogram som kommunfullmäktige har antagit. Det kan vidare vara fråga om att detaljplanen i någon begränsad del inte är förenlig med översiktsplanen, men att detaljplanens allmänna inriktning ändå har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

Liksom i dag kommer bestämmelsen att ange gränserna för vilken delegation som kan tillåtas. Inget hindrar att kommunfullmäktige beslutar om en mindre omfattande delegation, t.ex. att delegationen inte omfattar sådana planförslag som förutsätter att en samordning sker mellan flera nämnder. Det kan även vara lämpligt att sådana detaljplaner som förutsätter att kommunfullmäktige beslutar om ett genomförandeavtal antas av kommunfullmäktige. Regeringen anser emellertid att det inte finns anledning att detaljreglera denna fråga, utan att kommunerna är bäst skickade att själva avgöra hur sådana planer bör hanteras internt. Normalt kommer planförslag som medför betydande ekonomiska åtaganden för kommunen, dvs. det uttryck som Plangenomförandeutredningen förordade, också att

vara av sådant betydande intresse för allmänheten att det förutsätter att det utökade planförfarandet tillämpas. I dessa fall ska antagandet således ske av kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktiges möjlighet att delegera rätten att anta detaljplaner gäller enbart i förhållande till kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Enligt rådande praxis får nämligen beslutanderätten inte delegeras vidare till ett utskott, en ledamot eller en tjänsteman (se t.ex. regeringens beslut den 18 augusti 2005 i ärendet M2003/02391/F/P där planen hade antagits av lov- och tillsynsutskottet i kommunen). Detta bör komma till uttryck i lagtexten.

Inga skillnader i sak i fråga om vilka ärenden som kan delegeras från nämnd

KL sätter vissa gränser för vilka ärenden som kan delegeras från nämnden till ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen i ett visst ärende. Således får beslutanderätten inte delegeras i vissa grupper av ärenden, bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet och ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (6 kap. 34 § KL). Inte heller ärenden som anges i särskilda föreskrifter, t.ex. PBL, får delegeras.

Möjligheten att delegera ärenden från byggnadsnämnden preciseras i PBL på så vis att ett delegationsuppdrag bl.a. inte får omfatta befogenhet att avgöra ärenden som är av stor vikt eller har principiell betydelse, besluta om vissa förelägganden eller förbud som förenas med vite eller avgöra frågor om byggsanktionsavgifter (12 kap. 6 §). Här har således alla ärenden som är av stor vikt eller har principiell betydelse undantagits från möjligheten till delegation och inte bara, som i KL, sådana ärenden av denna karaktär som rör myndighetsutövning mot enskild.

Regeringen anser att det kan leda till oklarheter om det nuvarande uttrycket *av stor vikt eller har principiell betydelse* behålls i fråga om vilken delegation som är möjlig från nämnden till enskild tjänsteman m.fl., samtidigt som 5 kap. 27 § PBL ändras på det sätt som beskrivs ovan. KL:s uttryck bör därför användas även i detta sammanhang. Byggnadsnämndens möjlighet att delegera beslutanderätten enligt PBL bör således inte få avse ärenden som är *av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

Ändringen av detta uttryck är inte avsedd att leda till några förändringar i sak när det gäller vilka ärenden som kan delegeras till ett utskott, en ledamot eller en enskild tjänsteman m.fl.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 5 kap. 27 § och 12 kap. 6 § PBL.

7 Ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov

Utgångspunkter för förslagen

Förslagen i denna proposition om ytterligare åtgärder som kan undantas från kravet på bygglov bygger på Boverkets rapport 2015:28. Ramarna för Boverkets förslag sattes i ett uppdrag beslutat av regeringen den 4 september 2014. Uppdraget har sin bakgrund i Plangenomförandeutredningens slutbetänkande, i vilket utredningen föreslog att listan med sådana åtgärder som normalt inte kräver bygglov bör kunna utökas (SOU 2013:34 s. 272 f.).

Boverkets rapport innehåller, förutom förslag till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, även förslag till ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF. De ändringar som föreslås på förordningsnivå rör slojade krav på bygglov för bl.a. containrar inom ett industriområde och vinterförvaring av fritidsbåtar, husvagnar och husbilar. Regeringen har även beslutat om sådana förordningsändringar, i allt väsentligt enligt Boverkets förslag. Regeringen har vidare beslutat om att införa undantag från kravet på bygglov för skyltar och ljusanordningar i stort enligt förslagen i Boverkets rapport 2014:5.

Regeringen genomför just nu den största bostadspolitiska satsningen på 20 år. Som ett led i detta har ett bostadspolitiskt paket med 22 åtgärder för fler bostäder presenterats. I paketets åtgärd 10 aviseras fler bygglovsbefriade åtgärder och att förslagen i Boverkets rapport 2015:28 ska genomföras i huvudsak. Ett antagande av de lagändringar som föreslås här och de beslutade förordningsändringarna innebär att förslagen i Boverkets rapport genomförs i allt väsentligt.

I det bostadspolitiska paketet aviserades också att möjligheten att införa ytterligare undantag från kravet på bygglov ska utredas. Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att undanta altaner och andra fasadåtgärder än sådana som omfattas av detta lagstiftningsarbete, inklusive solceller, från kravet på bygglov (dnr N2017/02045/PBB).

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiven En utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:6). Enligt direktiven får en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. I uppdraget ingår bl.a. att utreda om kommunen bör kunna införa bindande föreskrifter i översiktsplanen för att i vissa fall minska eller öka de ordinarie kraven på bygglov.

Regeringen bedriver som framgår ovan ett brett arbete som tar sikte på att ytterligare åtgärder ska undantas från kravet på bygglov. Förslagen i detta lagstiftningsärende är en del av detta arbete. Regeringen följer även utvecklingen i fråga om bygglovsbefriade åtgärder, bl.a. för att säkerställa hållbara bostäder och boendemiljöer.

Ett led i arbetet med att undanta ytterligare åtgärder från kravet på bygglov

Samhällets inflytande över byggandet genom prövning eller tillsyn av olika byggåtgärder kanaliseras genom krav på bl.a. bygglov respektive anmälan. Regler om vilka åtgärder som kräver bygglov respektive vilka

åtgärder som är bygglovsbefriade finns i 9 kap. PBL och 6 kap. PBF. I 6 kap. PBF finns även regler om vilka bygglovsbefriade åtgärder som kräver anmälan (jfr 9 kap. 16 § PBL).

Syftet med samhällets prövning av olika byggåtgärder är dels att bevaka att den tilltänkta åtgärden är lämpligt lokaliserad, utformad och utförd med hänsyn till samhällets intressen, dels att en åtgärd ska vara lämplig sett från grannarnas synpunkt. Med det följer att det bör vara möjligt att avstå från prövning om varken samhällets eller grannars rätt träds för när.

PBL trädde i kraft den 2 maj 2011 och ersatte då den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, samt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Förutom de åtgärder som var undantagna från krav på bygglov redan när ÄPBL trädde i kraft, har antalet bygglovsbefriade åtgärder successivt ökat genom åren.

Från och med den 1 januari 2008 infördes nya undantag som främst tog sikte på en- och tvåbostadshus, och som bl.a. innebar att den tillåtna byggnadsarean för bygglovsbefriade komplementbyggnader, s.k. friggebodar, utökades från 10 kvadratmeter till 15 kvadratmeter och att listan på så kallade fasadändringar utökades, från att endast ha omfattat omfärgning till att även inkludera byte av fasadbeklädnad och taktäckningsmaterial (prop. 2006/07:122, Ett första steg för en enklare plan- och bygglag).

Från och med den 2 juli 2014 infördes bl.a. undantag för komplementbostadshus, s.k. attefallshus, och tillbyggnader på en- och tvåbostadshus (prop. 2013/14:127, Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov). Regeringens övergripande skäl för införandet av nya bygglovsbefriade åtgärder har varit att förenkla regelsystemet, överlämna ett större ansvar för utformningen av en fastighet till de enskilda fastighetsägarna och avlasta byggnadsnämnderna och rättsväsendet.

Regeringen föreslår nu, utifrån den ram som satts för Boverkets uppdrag, att ytterligare åtgärder bör undantas från kravet på bygglov. Förslagen bygger som nämnts på Boverkets rapport 2015:28. Rapporten har sin bakgrund i Plangenomförandeutredningens slutbetänkande, i vilken utredningen föreslog att listan med åtgärder som normalt inte kräver bygglov bör kunna utökas (SOU 2013:34 s. 272 f.). I likhet med utredningen anser regeringen att en utökning av listan inte har någon direkt betydelse för bostadsbyggandet i landet, men innebär en avlastning för byggnadsnämnderna och rättsväsendet. Dessa instanser ges därmed möjlighet att använda resurserna till t.ex. åtgärder som har direkt koppling till bostadsbyggandet.

Skälen för regeringens förslag är i linje med de överväganden som legat till grund för tidigare förslag om att undanta åtgärder från bygglovsplikten. Gemensamt för de föreslagna åtgärderna är att de bedöms ha en begränsad påverkan på allmänna och enskilda intressen, varför det inte är motiverat att samhället kontrollerar åtgärderna i förväg. Avsikten är inte att sänka kraven som ställs på de åtgärder som undantas utan byggherrarna ska även fortsättningsvis ha ansvaret för att alla krav som ställs upp i PBL och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen uppfylls (10 kap. 5 § PBL, jfr även prop. 2009/10:170, del 1, s. 297 f. och 478 och prop. 1985/86:1 s. 310 f. och 755 f.).

7.1 Fler undantag för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial

Regeringens förslag: Bygglov ska inte krävas för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan, om åtgärden vidtas på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård. Åtgärden får inte vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Kommunerna ska ges möjlighet att i detaljplaner återinföra lovplikten och i områdesbestämmelser införa krav på bygglov för alla typer av miljöer.

Boverkets förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt Boverkets förslag ska samtliga bygglovspliktiga fasadåtgärder undantas från kravet på bygglov inom områden med detaljplan. Undantaget ska träffa alla typer av byggnader men begränsas till sådana fasader eller tak som inte har stor allmän påverkan.

Remissinstanserna: Remissutfallet är övervägande negativt. Flera remissinstanser, däribland *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Riksantikvarieämbetet*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Sundbybergs kommun*, *Vaxholms kommun*, *Uppsala kommun*, *Borgholms kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Göteborgs kommun*, *Kramfors kommun*, *Umeå kommun*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Svenska Byggnadsvårdsföreningen* och *Sveriges stadsarkitektförening* motsätter sig förslaget att undanta ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial från bygglov.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) avstyrker förslaget och menar att det lägger ett oönskat stort ansvar på byggherrar att i förväg göra en korrekt bedömning av vilka åtgärder som inte innebär en stor allmän påverkan, en bedömning som inte på något sätt är självklar. Flera kommuner framhåller att risken för att allmänheten kommer att missförstå bestämmelsen är stor, t.ex. *Vaxholms kommun* och *Helsingborgs kommun*. Även *Svenska Byggnadsvårdsföreningen* avstyrker förslaget. Föreningen ser stora risker för negativa effekter för stadsmiljön som helhet om den enskilda byggherren eller fastighetsägaren, som vanligen saknar tillräcklig kunskap om PBL:s regler och den professionella blicken för arkitektoniska värden både när det gäller den egna fastigheten och stadsbilden, själv får bestämma i dessa val. *Riksantikvarieämbetet* pekar på att även åtgärder som kan te sig små och betydelselösa i sammanhanget kan få stor inverkan på t.ex. ett områdes karaktär. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att kulturmiljön riskerar att äventyras och att varsamhetskravet urholkas.

Sveriges Kommuner och Landsting menar att sannolikheten för omfattande problem med begreppstolkningen och tillämpningen är stor samtidigt som vinsterna framstår som minimala.

Sveriges stadsarkitektförening avstyrker förslaget och menar att det är svårt att följa argumentationen för vilka åtgärder som anses ha en stor

allmän påverkan. Även om det tydliggörs att det är kommunerna som har mandatet att avgöra vad som bedöms vara stor allmän påverkan och vilka områden som har kulturhistoriskt värde eller vilka byggnader som avses i 8 kap. 13 §, riskerar denna bedömning att i alltför många fall behöva göras i efterhand. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser det inte önskvärt att flytta över dessa åtgärder från bygglovsprövning till prövning genom tillsynsärenden för byggnadsnämnder, som i sin tur kan leda till kostsamma åtgärder för byggherrar att i efterhand försöka få utförd åtgärd att överensstamma med kraven enligt PBL och/eller detaljplan eller områdesbestämmelser. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* påpekar att om byggnadsnämnden inte anser att byggherren följt kraven på god färg-, form- och materialverkan enligt 8 kap. 1 § PBL, kan nämnden ställa krav i efterhand vid tillsyn. Ett sådant förfarande bedöms orsaka orimligt merarbete för både byggnadsnämnden och enskilda. Även flera kommuner motsätter sig en förskjutning från förhandsgranskning till tillsyn, bl.a. *Göteborgs kommun*, som anser att detta är fel väg att gå. *Umeå kommun* ställer sig också kritisk till att tillsynsverksamheten kommer att öka, liksom kommunens rådgivningsverksamhet med anledning av de föreslagna begreppen stor allmän påverkan respektive särskilt värdefulla miljöer.

Skellefteå kommun har inte tagit ställning i sak, men anser att undantag från bygglovsplikt för fasadfärg bör regleras till att innefatta enfärgade fasader och inte flerfärgade.

Vansbro kommun menar att förslaget innebär merarbete för kommunerna då en lovplikt för dessa åtgärder behöver återinföras i detaljplan där kommunen vill ha möjlighet att i förväg pröva färg-, form- och materialverkan. I de fall där bygglovsplikten inte återinförs innebär det enligt *Uppsala kommun* att kommunen automatiskt medger att byggnadens gestaltning har ett underordnat värde. De menar vidare att kommunen står som garant för en långsiktig förvaltning av det nya och gamla byggnadsarvet. Denna roll bör inte försvagas inom planlagda områden där tätheten och stadsmässigheten ställer höga krav på gestaltningmässig avvägning och samordning över tiden. Uppsala kommun lyfter även fram att taklandskapet är en viktig gestaltungsfråga och det därför kan vara svårt att se vilken del av taket som inte har en stor allmän påverkan i en sådan stadsmiljö. *Töreboda kommun* ställer sig frågande till syftet med lagändringen och anser också att även gårdsfasader, gårdsmiljöer och taklandskap mot innergårdar även i framtida bebyggelse kan ha betydande kulturhistoriska och arkitektoniska värden.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att bygglovskravet även fortsättningsvis bör vara kvar, alternativt att åtgärderna blir anmälningspliktiga till kommunens byggnadsnämnd. *Sjöfartsverket* poängterar vikten av att säkerställa att åtgärderna inte förändrar en byggnad så att den kan förväxlas med en sjösäkerhetsinstallation, som t.ex. fyrrar eller sjömärken, eller skymmer densamma. Av den anledningen förordar Sjöfartsverket att bestämmelser införs i regelverket som säkerställer att sjösäkerhetsintresset tillgodoses. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att omfärgning och ändring av tak- eller fasadmateriäl behöver ses över ytterligare för att kunna leda till önskvärda förenklingar. *Malmö kommun* menar att förslaget lämnar helt åt byggherren att se till att tekniska egenskapskrav uppfylls, såvida inte anmälningsplikt gäller enligt

Prop. 2016/17:151 6 kap. 5 § PBF, vilket är olämpligt och ytterligare ett skäl att avstyrka förslaget.

Andra instanser är principiellt för förslaget. *Blekinge tekniska högskola* ställer sig positiv till förslaget under förutsättning att det inte ersätter den generella befrielse från bygglov som redan gäller för en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 5 § PBL. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* är också positivt till förslaget men ser en risk att det inte blir en förenkling om kommunerna samtidigt ges möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser återinföra lovplikten för dessa åtgärder.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund och gällande bestämmelser

Inom ett område med detaljplan krävs det i dag bygglov för en sådan ändring av en byggnad som innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad, taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, så kallade fasadändringar (9 kap. 2 § första stycket 3 c och andra stycket PBL). Utanför detaljplanelagt område kräver sådana åtgärder bara bygglov om kommunen bestämt det för en värdefull miljö i områdesbestämmelser (9 kap. 8 § PBL).

Med ändring av en byggnad avses en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde (1 kap. 4 § PBL). Åtgärder som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende har i praxis avsett inte alltför obetydliga ingrepp eller andra förändringar i byggnadens substans, t.ex. upptagande av nya fönster eller dörrar, och väsentlig ändring av befintliga sådana (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens domar den 27 maj 2015 i mål nr P 9298-14 och den 8 juni 2015 i mål nr P 169-15), putsning av en tidigare oputsad fasad (se bl.a. Mark- och miljööverdomstolens dom den 31 augusti 2012 i mål nr P 8256-11) samt omvandling av ett verandatak till en balkong och ändring av ett befintligt fönster till dörr ut till balkongen (se bl.a. RÅ 1983 2:46, jfr även prop. 1985/86:1 s. 693, prop. 2009/10:170, del 1, s. 467 och Mark- och miljööverdomstolens domar den 12 juni 2015 i mål nr P 283-15 och den 8 oktober 2013 i mål nr P 1020-13).

På en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan är det tillåtet att utan bygglov färga om och byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial, under förutsättning att sådana åtgärder inte innebär att byggnaden eller områdets karaktär ändras väsentligt (9 kap. 5 § PBL). Motiven för att införa undantagen har varit att överlåta ett större ansvar till den enskilda fastighetsägaren att tillgodose estetiska krav (prop. 1978/79:111 s. 12 och prop. 2006/07:122 s. 48 f.).

Kommuner kan, under vissa förutsättningar, i en detaljplan och i områdesbestämmelser, bestämma omfattningen av kravet på bygglov för fasadändringar (4 kap. 15 och 42 §§ samt 9 kap. 7 och 8 §§ PBL). Detta innebär att en kommun, inom ett område med detaljplan, kan meddela fullständig befrielse från lovkravet för fasadändringar för alla typer av byggnader, om inte en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars eller allmänna intressen. En kommun kan även, såväl inom som utanför ett område med detaljplan, välja att utöka lovplikten, dvs. återinföra och införa lovplikt för alla slags fasadändringar, för områden som utgör en värdefull miljö.

Bygglövsbefriade åtgärder måste som huvudregel följa de bestämmelser som ställs upp i gällande detaljplan eller områdesbestämmelser, förutom sådana fasadåtgärder som får vidtas på en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 5 § PBL (10 kap. 2 § PBL). Bygglövsbefriade åtgärder måste utföras så att de bl.a. uppfyller de s.k. utformningskraven när det gäller god form-, färg- och materialverkan samt kraven på tekniska egenskaper, i den mån det är skäligt med hänsyn till åtgärdens art och omfattning (8 kap. 1–8 §§ PBL och prop. 2009/10:170, del 1, s. 260). Det är byggherrens ansvar att kraven uppfylls (10 kap. 5 § PBL).

Även om fasadändringar kan vara undantagna från kravet på bygglov kan de i stället vara anmälningspliktiga, exempelvis om åtgärden innebär att brandskyddet i en byggnad påverkas väsentligt (9 kap. 16 § och 16 kap. 8 § PBL samt 6 kap. 5 § första stycket 6 PBF). Anmälningspliktiga åtgärder kräver startbesked från byggnadsnämnden innan de får påbörjas, liksom slutbesked innan de får tas i bruk (10 kap. 3 och 4 §§ PBL). Med ett startbesked ska byggnadsnämnden bl.a. ta ställning till om åtgärden kan antas uppfylla de krav som ställs i PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (10 kap. 23 §).

Om en fasadändring utförts så att den strider mot lag, föreskrifter eller beslut som meddelats med stöd av lagen, får byggnadsnämnden enligt reglerna i 11 kap. PBL vidta tillsynsåtgärder och exempelvis förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket som åtgärden vidtagits på att vidta rättelse inom en viss tid, s.k. rättelseföreläggande.

Regeringen utgår i det följande från författningstexten och författningskommentaren i Boverkets rapport 2015:28, även om skälen i rapporten i en del avseenden avgränsar resonemanget i förhållande till förslaget. Med den utgångspunkten innebär Boverkets förslag att samtliga fasadändringar som omfattas av uppräknningen i 9 kap. 2 § första stycket 3 c ska undantas från kravet på bygglov inom områden med detaljplaner, för sådana detaljplaner som har beslutats efter ikraftträdandet av lagförslagen. Undantaget omfattar därigenom alla byggnadstyper, och begränsas inte till en- och tvåbostadshus som nuvarande bestämmelser i 9 kap. 5 § gör. Boverket föreslår därför att den nyss nämnda bestämmelsen upphävs. Förslagets undantag begränsas genom att åtgärderna inte får vidtas på fasader eller tak som har stor allmän påverkan, eller på byggnader eller inom bebyggelseområden som omfattas av förvanskningförbudet som skyddar byggnader som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (8 kap. 13 §). Kommunerna ges möjlighet att återinföra lovplikten för fasadändringar för alla typer av miljöer i både detaljplan och i områdesbestämmelser, vilket innebär att begränsningen i nuvarande 9 kap. 8 § till en värdefull miljö upphävs. Regeringens bedömning av Boverkets förslag, som har ytterligare inslag, redovisas i det följande.

Undantag för att färga om, byta fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader

Kraven på bygglov bör enligt regeringens uppfattning inte omfatta fler åtgärder än vad som är nödvändigt för att säkerställa samhällets och grannars intressen, t.ex. i fråga om kulturmiljöhänsyn, tillgänglighet och använd-

Prop. 2016/17:151 barhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, trafik-säkerhet och krav på brandskydd. I detta ligger även att undantagen från kraven på bygglov bör utformas så att risken för allvarliga byggfel begränsas, eftersom ett byggfel kan medföra onödiga kostnader för såväl samhället som den enskilde. Åtgärder med begränsad påverkan på allmänna eller enskilda intressen bör på så sätt kunna undantas från samhällets prövning, och en större frihet överlåtas på byggherrarna. Boverkets förslag till bygglovsbefrielse för fasadändringar motiveras med att åtgärderna har en sådan begränsad omgivningspåverkan som gör att en bygglovsprövning inte är nödvändig.

Med dagens regelsystem är det möjligt att genomföra de fasadändringar som omfattas av Boverkets förslag utan att bygglov behöver sökas, antingen på grund av att PBL ställer upp vissa undantag från lovplikten för vissa typer av byggnader eller genom att kommunerna ges möjlighet att bestämma omfattningen på lovplikten i detaljplaner. Trots denna möjlighet anser regeringen att undantagen från lovplikten för fasadändringar i lagen bör utökas eftersom de har begränsad påverkan på omgivningen och för att bli mer enhetliga i fråga om byggnadstyper och områden. Till skillnad från dagens undantagsregler, som gör skillnad på om en byggnad ligger inom eller utanför ett område med detaljplan eller om det rör sig om en- och tvåbostadshus eller andra typer av byggnader, bör undantagen bli mer enhetliga och gälla alla typer av byggnader inom fler typer av områden. Inom områden med detaljplan finns det dock fortfarande anledning att undantagen förenas med vissa villkor för att begränsa omgivningspåverkan.

Boverket föreslår att samtliga fasadändringar som räknas upp i 9 kap. 2 § första stycket 3 c ska undantas från bygglovsplikten inom områden med detaljplan, under vissa förutsättningar, vilket innebär att förslaget medger undantag för åtgärder som påverkar byggnadens yttre utseende avsevärt. Boverkets förslag i den delen omfattas inte av det uppdrag som regeringen lämnade till Boverket, utan uppdraget avsåg endast att utreda förutsättningarna för undantag för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial. Eftersom Boverket inte lämnar några särskilda skäl för sitt förslag i den delen och remissinstanserna inte heller har yttrat sig över det, bedömer regeringen att det inte finns något beredningsunderlag till förslaget. Förslaget till undantag för åtgärder som påverkar byggnadens yttre utseende avsevärt kan därför inte behandlas inom ramen för detta lagstiftningsarbete.

Enligt regeringen är Boverkets övriga förslag bra, eftersom de innebär att motsvarande reglering som gäller för bygglovsbefriade fasadåtgärder på en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom områden med detaljplan även bör gälla för andra typer av byggnader inom samma områden. Med de begränsningar som föreslås nedan bedömer regeringen att det inte är motiverat med en förprövning för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom områden med detaljplan.

För att undanta föreslagna åtgärder från bygglovsplikten föreslår regeringen att en ny bestämmelse införs i PBL. Den nuvarande regleringen för en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader i 9 kap. 5 §, som Boverket föreslår ska upphävas, bör enligt regeringen behållas oför-

ändrad. Detta anser även *Blekinge tekniska högskola*. Även om *Vaxholms kommun* anför att paragrafen ger upphov till tolkningsproblem, ser regeringen inga skäl för att avgränsningen, som anger att åtgärderna inte får ändra byggnaden eller området karaktär väsentligt, ska ändras eftersom invändningar inte förs fram mot tillämpningen av bestämmelsen (jfr RÅ 1992 not. 467 och RÅ 1981 2:48). En ändring av paragrafens avgränsning i enlighet med Boverkets förslag skulle även leda till att en av fasaderna måste bygglovsprövas medan de övriga fasaderna är bygglovsbefriade (se mer om Boverkets föreslagna avgränsning i stycket nedan).

Andra undantag från bygglovsplikten som nyligen införts i PBL, exempelvis s.k. attefallshus, har ännu inte utvärderats, vilket skulle kunna tala mot att införa ytterligare undantag. Detta framförs av bl.a. *Riksantikvareämbetet* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. Några remissinstanser framför även att vinsterna med reformen framstår som minimala. Även om de senast införda undantagen från bygglovsplikten inte har utvärderats anser regeringen att erfarenheterna av de lättnader som tidigare införts i PBL huvudsakligen är goda, jfr prop. 1978/79:111 respektive prop. 2006/07:122. Införandet av ytterligare undantag ser regeringen som ett led i det pågående arbetet med att införa lättnader i bygglovsplikten för åtgärder med begränsad omgivningspåverkan, med syfte att minska byråkratin i bygglovsprövningsprocessen.

Att införa fler bygglovsbefriade åtgärder kan leda till att kommunerna får fler tillsynsärenden att hantera eftersom den förprovning som bygglovsprövningen innebär uteblir. Många remissinstanser motsätter sig att kommunernas verksamhet kommer att skifta från lovgivning till tillsyn. Regeringen anser, som framgår ovan, att kraven på bygglov inte bör vara mer omfattande än vad som är motiverat utifrån samhällets behov av att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett lämpligt sätt. Att reformen kan leda till en viss ökning av antalet tillsynsärenden är enligt regeringen en effekt som inte förtar mervärdet av att undanta ytterligare åtgärder från bygglovskravet.

För att motverka svårigheter med tillämpningen av förslaget är det av stor vikt att kommunerna genomför informationsinsatser för att säkerställa hur undantagen är tänkta att fungera och vilka krav som följer av PBL och gällande detaljplaner. Detta är inget främmande inslag i byggnadsnämndernas arbete eftersom de har till uppgift att lämna råd och ge upplysningar till byggherrar (12 kap. 2 §). En väl fungerande information om gällande regler för byggandet ses sedan länge som en viktig förutsättning för att bestämmelserna i PBL följs i praktiken (se prop. 1985/86:1 s. 307 och 789). Sammantaget bedöms reformen inte medföra något merarbete för kommunerna, eftersom antalet bygglovsprövningar kommer att minska.

Åtgärderna får endast vidtas på fasader eller tak som vetter mot kringbyggd gård

Boverkets förslag begränsar möjligheten att vidta fasadåtgärder inom områden med detaljplaner genom att åtgärderna inte får vidtas på fasader eller tak som har stor allmän påverkan. Med allmän påverkan avses åtgärdens påverkan på allmänheten, och inte för boende i den byggnad som åtgärden vidtas på eller i intilliggande byggnader. Bedömningen är avsedd att göras utifrån ett helhetsperspektiv av byggnadens förutsättningar, hur

Prop. 2016/17:151 byggnadens volym och yttre utseende förändras samt hur omgivningen påverkas, där fasader eller tak som vetter mot gård inte har lika stor allmän påverkan som en sida som vetter mot t.ex. en gata eller ett torg.

Flera remissinstanser, däribland *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, framhåller att sannolikheten för omfattande problem med begreppstolkningen och tillämpningen av Boverkets förslag är stor eftersom det överlämnas åt byggherrar att bedöma när bygglov krävs. Domstolen anser även att Boverket gått utöver det uppdrag som gavs. *Sveriges stadsarkitektförening* anser att förslaget motsäger andemeningen i 2 kap. 6 § första stycket 1 och 8 kap. 1 § första stycket 2 PBL och på så sätt eroderar dessa bestämmelser. Byggnader och miljöer ska ha en god helhetsverkan, där alla aspekter, t.ex. form, färg och material, och alla sidor spelar roll för helheten.

Regeringen instämmer i remissynpunkterna och anser att avgränsningen för undantagna fasadåtgärder bör förtydligas för att underlätta tillämpningen. Enligt regeringen bör undantagen begränsas på ett sätt som stämmer överens med det uppdrag som Boverket fick, vilket var att utreda förutsättningarna för undantag från kravet på bygglov för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på byggnadsdelar som vetter mot gård. Undantagen bör därför gälla endast fasader och tak som vetter mot kringbyggd gård, inom kvartersmark. Med kringbyggd gård avses inte bara helt slutna kvarter, utan även gårdar som i huvudsak är kringbyggda. Effekten av avgränsningen bedöms inte medföra någon stor skillnad i förhållande till den som Boverket föreslår, men den bör underlätta tillämpningen av undantaget.

Genom förslaget kommer den närmare utformningen av gårdsmiljöerna att överlämnas till fastighetsägarna, som enligt regeringen bör ha möjlighet och få ett stort utrymme att bestämma över den egna fastighetens utveckling. Vanligtvis är det fastighetsägaren själv som påverkas mest av hur åtgärden utformas och i stort sett alla fastighetsägare gör väl avvägda val i fråga om åtgärder i den befintliga miljön. PBL:s bestämmelser är utformade för att ta hänsyn till bl.a. den enskilda människans frihet (jfr 1 kap. 1 §). Regeringen anser att det finns goda skäl att utgå från att den enskilde även i fortsättningen kommer att utveckla sin egendom på ett varsamt och ansvarsfullt sätt, även om undantagen från kravet på bygglov utökas. Trots att en fasadåtgärd föreslås bli bygglovsbefriad är inte avsikten att ställa lägre krav på de åtgärder som genomförs. Byggherren har även fortsättningsvis ansvar för att kraven enligt PBL och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen uppfylls (10 kap. 5 §). Dessa ställer bl.a. upp krav på god form-, färg- och materialverkan, och på tekniska egenskaper (8 kap. 1–8 §§).

Att tillämpningen av bestämmelsen kan leda till att det skapas två olika fasader och tak på en byggnad, en mot gård och en ut mot allmänheten, är inte ovanligt i dag då en byggnad kan ha en mer påkostad fasad ut mot omgivningen och en annan mindre påkostad fasad in mot gård.

Inga fasadåtgärder utan bygglovsprövning på byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som är särskilt värdefulla

PBL innehåller regler om förvanskningförbud, som innebär att byggnader eller bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk,

kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte får förvanskas (8 kap. 13 §). Vidare finns krav på att ändringar av en byggnad ska utföras varsamt, så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17 §). Dessa regler och krav gäller oavsett om en åtgärd är bygglovspliktig eller bygglovsbefriad (2 kap. 6 § tredje stycket). Vid sidan av reglerna om förvanskningsförbud finns regler om god form-, färg- och materialverkan samt krav på tekniska egenskaper enligt 8 kap. 1–8 §§. Utgångspunkten vid tillämpning av dessa bestämmelser ska vara att nya åtgärder tillför helhetsbilden positiva värden och inte förvanskar egenskaper som kan anses vara värda att bevara (prop. 1997/98:117 s. 16).

Boverket föreslår att undantaget ska begränsas till att inte omfatta sådana särskilt värdefulla byggnader eller bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §. Skälet för detta är att förslagets påverkan på generationsmålet och miljö kvalitetsmålen, främst God bebyggd miljö, minskar. Regeringen instämmer i Boverkets bedömning att undantaget bör begränsas för dessa typer av byggnader och bebyggelseområden, så att byggnadsnämnden genom en bygglovsprövning kan säkerställa att den tilltänkta åtgärden är lämpligt utformad och utförd med tillräcklig hänsyn till kulturmiljön osv.

Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, uttrycker, trots föreslagen begränsning, oro för att fler undantag från kravet på bygglov kan leda till negativa konsekvenser för bl.a. kulturhistoriskt värdefulla miljöer. En av anledningarna är att det kan vara svårt eller till och med omöjligt att i efterhand rätta till en eller flera åtgärder som resulterat i att ett värdefullt område förvanskas. Enligt regeringen är det nödvändigt att begränsa påverkan på områden med störst allmänt intresse. Motsvarande begränsning med hänvisning till 8 kap. 13 § gäller för andra bygglovsbefriade åtgärder (se prop. 2013/14:127 s. 24 f., 34 och 39 f.). En nackdel med en begränsning med hänvisning till 8 kap. 13 § är att sådana särskilt värdefulla byggnader eller områden inte behöver vara utpekade i förväg för att vara giltiga och att den slutliga bedömningen görs i det enskilda fallet (prop. 1985/86:1 s. 242). Detta ställer höga krav på den enskilda byggherren att bedöma områdets karaktär och i tveksamma fall ta kontakt med byggnadsnämnden. Kravet på att byggnader och bebyggelseområden inte får förvanskas gäller dock oavsett om en åtgärd är bygglovsbefriad eller inte.

Svenska Byggnadsvårdsföreningen invänder att kommunerna saknar resurser och kompetens att inventera närmiljön, medan *Länsstyrelsen i Blekinge län* uppger att kommunerna kan använda statligt bidrag för bebyggelseinventering. Enligt regeringen borde kommunernas arbete med att identifiera och kartlägga särskilt känsliga områden ha initierats i och med införandet av undantag för s.k. attefallshus, eftersom samma begränsning gäller även för dessa. Det finns möjligheter och rättsliga verktyg för att arbeta aktivt med kulturmiljövård, men det krävs en tydlig prioritering från kommunerna. För att underlätta för sig själva och för den enskilda byggherren kan kommunerna ta fram underlag för bedömning av vilka byggnader och områden som anses vara särskilt värdefulla enligt 8 kap. 13 §. Länsstyrelserna kan i många fall bistå kommunen i detta arbete. Kommunerna kan även genomföra informationsinsatser för att säkerställa att kulturmiljövärden bevaras.

Boverket föreslår att kommunerna ska ges möjlighet att i detaljplaner återinföra lovplikten eller i områdesbestämmelser införa lovplikt för bygglovsbefriade fasadändringar för alla typer av miljöer. Kommunerna ska därmed inte vara begränsade av att miljön ska vara värdefull för att lovplikten ska kunna återinföras eller införas, såsom krävs enligt gällande bestämmelser (9 kap. 8 § första stycket 2 a och c PBL). För fasadändringar som utförs på byggnader som inte omfattas av bestämmelsen i 8 kap. 13 § PBL får kommunerna alltså en möjlighet att avgöra om det ändå ska ställas krav på bygglov. På så sätt kan kommunerna begränsa åtgärders påverkan på området karaktär.

Regeringen håller inte med de remissinstanser, bl.a. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag*, som påtalar att möjligheten att återinföra lovplikt inte bör införas. Kommunernas möjlighet att med stöd av dagens regler införa bestämmelser om bygglovsbefrielse i gällande detaljplaner och områdesbestämmelser enligt 9 kap. 7 § PBL tillämpas sällan i praktiken (SOU 2013:34 s. 195). Skälen för detta kan tänkas vara att incitamentet för kommunerna att inventera sin närmiljö och införa sådana undantag är lågt eftersom det är ett omfattande och tidskrävande arbete. Regeringen föreslår därför en omvänd ordning där undantag från lovplikten för sådana åtgärder som kommunerna skulle kunnat bygglovsbefria i planer i stället införs i lagen, samtidigt som kommunerna ges möjlighet att återinföra lovplikten i planer där det bedöms motiverat. I ett pågående arbete med att ta fram nya detaljplaner eller områdesbestämmelser är bebyggelsens utformning ofta redan känd, vilket gör det lättare att förutse åtgärders effekter och införa särskilda bestämmelser om lovplikt för åtgärder som kommunen bedömer påverkar utformningen och därför ska kräva en förprovning.

När det gäller förslaget effekter på befintliga detaljplaner bedömer regeringen att förslaget begränsningar dels till att åtgärderna endast får vidtas på fasader eller tak som vetter mot kringbyggd gård, dels att byggnader och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § inte omfattas av undantaget, bör medföra att antalet detaljplaner som lovplikten behöver återinföras i är få. För regeringens överväganden i fråga om övergångsbestämmelser, se avsnitt 9.

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 9 kap. 6 a § PBL.

Regeringens förslag: Bygglov ska inte krävas för en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk eller uppstickande byggnadsdel på en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan. En sådan tillbyggnad får inte placeras närmare gräns än 4,5 meter, om inte de grannar som berörs medger det, eller göras på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Kommunerna ska ges möjlighet att återinföra lovplikten i detaljplaner för alla typer av miljöer.

Boverkets förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Enligt Boverkets förslag ska mindre tillbyggnader i form av balkonger, burspråk och uppstickande byggnadsdelar undantas på samtliga typer av byggnader och områden, och undantagen begränsas till fasader och tak som har stor allmän påverkan.

Remissinstanserna: Remissutfallet är övervägande negativt. Remissynpunkterna i denna del är desamma som i motsvarande delar på förslaget om undantag för byte av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader (avsnitt 7.1). Flera remissinstanser, däribland *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Riksantikvarieämbetet*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Sundbybergs kommun*, *Vaxholms kommun*, *Höörs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Härryda kommun*, *Göteborgs kommun*, *Kramfors kommun*, *Umeå kommun* och *Svenska Byggnadsvårdsföreningen* motsätter sig förslaget att undanta mindre tillbyggnader från bygglov. Föreningen menar bl.a. att sannolikheten för omfattande problem med begreppstolkningen och tillämpningen är stor med omfattande konsekvenser både för den bebyggda miljön och för den enskilde. Lagstiftningen blir inte tydlig och allmänhetens förståelse av plan- och bygglagen och förtroendet för myndighetsutövningen urholkas. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) framhåller också att det är svårt för den enskilde att bedöma om en åtgärd är bygglovsbefriad och uppfyller alla krav och att byggherren i efterhand kan drabbas av förelägganden om de vidtagna åtgärderna inte uppfyller kraven i PBL. Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) avstyrker förslaget och menar att det är en tolkningsfråga vad som avses med mindre tillbyggnad, vilket kan leda till spretig hantering av dessa åtgärder. Domstolen menar också att det blir problematiskt för bl.a. byggherrar att avgöra vilka fasader eller tak som har stor allmän påverkan och vilka byggnader och bebyggelseområden som omfattas av 8 kap. 13 § PBL. Även Länsstyrelsen i Östergötlands län anser att det kommer att bli svårt för byggherren att avgöra huruvida en åtgärd innebär en stor allmän påverkan. Länsstyrelsen i Skåne län och Länsstyrelsen i Dalarnas län påpekar att ändringar av 9 kap. 2 och 8 §§ PBL avseende ändrad lovplikt för mindre tillbyggnader såsom balkonger, burspråk och uppstickande

Prop. 2016/17:151 byggnadsdelar på fasader äventyrar kulturmiljön och att varsamhetskravet urholkas.

Flera kommuner, bl.a. *Göteborgs kommun* och *Umeå kommun*, menar att ytterligare undantag från bygglovskravet innebär en ökad svårighet för enskilda att veta vad som gäller. *Härryda kommun* anser att den praktiska tillämpningen kan komma att försvåras med hänsyn till alla olika variationer som gäller inom samma detaljplan och att dessa olika bestämmelser sammantaget kan vara svåra att tolka för kommunerna och framförallt för den enskilde.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) ifrågasätter lämpligheten i att undanta balkonger från kravet på bygglov kopplat till om åtgärden vidtas på en fasad som har stor allmän påverkan eller inte. Balkonger har på ett helt annat sätt än exempelvis ändring av färg eller fasadbeklädnad en påverkan på omgivningen och då särskilt närboende i form av skuggning, insyn m.m. Eftersom ingen ändring sker i 10 kap. 2 § PBL är det en alltför svår uppgift för många enskilda att avgöra om en åtgärd innebär en sådan tillbyggnad som kommer att vara planstridig. Även *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* invänder mot förslaget som innebär att balkongers samtliga komponenter inte kommer att förprövas. Att säkerhetskraven för balkongerna i sin helhet är uppfyllda kommer däri- genom inte att bli kontrollerat. Bristande prövning inför byggstart medför inte endast fara för nyttjarna av balkongerna utan även för de som vistas i närmiljön.

Sundbybergs kommun menar att balkonger ofta kan påverka boende runt omkring genom ökad insyn eller skuggning. Utan ett bygglov kan gran- nar inte överklaga beslutet och kommunen får i stället upprätta ett tillsyn- särende. Kommunen menar också att det i vissa fall kan vara omöjligt att återställa en fasad till ursprungligt skick, t.ex. om huset har tegelfasad.

Uppsala kommun tar inte ställning i denna del av förslaget men påpekar att en enskild balkong kan försämra eller helt ta bort tillgången på direkt solljus i underliggande lägenheter, vilket knappast byggherren eller fastig- hetsägaren kan förutsättas ha kunskap om. Kommunen lyfter även fram att taklandskapet också är en viktig gestaltningsfråga och det därför kan vara svårt att se vilken del av taket som inte har en stor allmän påverkan i en sådan stadsmiljö.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att det tydligt ska framgå vad som avses som uppstickande byggnadsdel och föreslår att anmälningsplikt övervägs för samtliga uppstickande byggnadsdelar för att skapa enhetlighet. Många uppstickande byggnadsdelar är i dag anmälnings- pliktiga och inte lovpliktiga.

Stockholms kommun framhåller att de föreslagna undantagen kommer att vara anmälningspliktiga, vilket innebär att ärendemängden inte kom- mer att minska. I anmälningsärendet kommer endast den fråga som för- anlett anmälan att hanteras, medan övriga frågor får hanteras i ett tillsyns- ärende.

Härryda kommun föreslår att det införs en högsta tillåten bruttoarea för att bestämmelsen inte ska komma i konflikt med bestämmelserna i 9 kap. 4 b § PBL om tillbyggnad på en- och tvåbostadshus.

Trafikverket anser att det är olämpligt att helt ta bort bygglovskravet för tillbyggnader. Om det helt saknas krav på kontroll av byggreglerna, kan tillbyggnader, t.ex. balkonger, placeras på olämpliga platser utan

Trafikverkets vetenskap. I dag är det möjligt att hävda ett bebyggelsefritt avstånd till en väg enligt 47 § väglagen (1971:948). Trafikverket framhåller att tillstånd enligt väglagen behövs även för icke lovpliktiga objekt närmare än tolv meter från vägområde.

Andra remissinstanser förespråkar delar eller hela förslaget. *Töreboda kommun* anser att man bör se över möjligheterna att bygglovsbefria mindre tillbyggnader främst med avseende på uppstickande byggnadsdelar som berör fasaders tak och fasad som inte har så stor allmän påverkan. Att balkonger och burspråk skulle omfattas är kommunen tveksam till.

Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag och *Fastighetsägarna i Sverige AB* är positiva till förslaget men efterfrågar en prövning av säkerhetsaspekterna samt lyfter fram risken att det inte blir enklare om kommunerna ges möjlighet att återinföra lovplikten i detaljplaner och områdesbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund och gällande bestämmelser

Att göra en tillbyggnad på en befintlig byggnad kräver som huvudregel bygglov (9 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Med tillbyggnad avses ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym (1 kap. 4 § PBL).

På en- och tvåbostadshus, inom alla typer av områden, är det möjligt att utan bygglov göra högst en tillbyggnad som inte har en större bruttoarea än 15 kvadratmeter, inte överstiger bostadshuset taknockshöjd och inte placeras närmare gräns än 4,5 meter utan berörda grannars medgivande (9 kap. 4 b § PBL). Även om en sådan tillbyggnad är bygglovsbefriad måste byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (9 kap. 16 § och 16 kap. 8 § PBL och 6 kap. 5 § första stycket 12 PBF), vilket bl.a. innebär att åtgärden inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked och heller inte får tas i bruk innan byggnadsnämnden har gett ett slutbesked (10 kap. 3 och 4 §§ PBL). En sådan tillbyggnad får strida mot den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § andra stycket PBL), och får på så sätt genomföras även om den placeras på punktprickad mark, dvs. mark som inte får bebyggas, eller om tillåten byggnadsyta enligt detaljplanen redan är fullt utnyttjad (prop. 2013/14:127 s. 13). Bygglov krävs trots allt om tillbyggnaden utförs på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som är särskilt värdefullt enligt 8 kap. 13 § PBL (9 kap. 4 d § PBL) eller om kommunen i en detaljplan bestämt att en sådan tillbyggnad kräver bygglov inom områden som utgör en värdefull miljö (9 kap. 8 § PBL).

Utanför områden med detaljplan finns det ytterligare undantag från lovplikten för tillbyggnader på en- och tvåbostadshus, samt tillhörande komplementbyggnader. På dessa byggnader får en liten tillbyggnad göras utan bygglov om den inte vidtas närmare gräns till granne än 4,5 meter utan grannens medgivande (9 kap. 6 § PBL). I dessa fall är tillbyggnaden inte begränsad till en viss storlek, men uttrycket liten tillbyggnad är avsett att beskriva tillbyggnadens karaktär av komplement till den befintliga bebyggelsen på fastigheten. Tillbyggnaden får inte vara så betydande att den dominerar över det tidigare byggnadsbeståndet på fastigheten (jfr prop. 1985/86:1 s. 276). Däremot krävs bygglov om tillbyggnaden vidtas

Prop. 2016/17:151 inom en sammanhållen bebyggelse, eller om bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Undantaget får begränsas av kommunen genom beslut i områdesbestämmelser (9 kap. 8 § PBL). Tillbyggnaden får inte strida mot de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL).

Kommunen kan, under vissa förutsättningar, i en detaljplan och områdesbestämmelser bestämma omfattningen av kravet på bygglov för tillbyggnader (4 kap. 15 och 42 §§ samt 9 kap. 7 och 8 §§ PBL). Det innebär att en kommun, inom ett område med detaljplan, kan meddela fullständig befrielse från lovkravet för tillbyggnader för alla typer av byggnader, om inte en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars eller allmänna intressen. En kommun kan även, såväl inom som utanför ett område med detaljplan, välja att utöka lovplikten, dvs. införa lovplikt för bygglovsbefriade tillbyggnader för områden som utgör en värdefull miljö.

I 2 och 8 kap. PBL finns bestämmelser om hur byggnader och åtgärder på byggnadsverk ska placeras och utformas samt vilka tekniska egenskaper de ska ha, vilka även gäller för bygglovsbefriade tillbyggnader. Av bestämmelserna framgår att byggnadsverk ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, ha en god form-, färg- och materialverkan, vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga samt ha vissa väsentliga tekniska egenskaper. Särskilt värdefulla bebyggelseområden får inte förvanskas. Från vissa krav får anpassning och avsteg göras i den utsträckning som är skälig med hänsyn till åtgärdens art och omfattning. Det är byggherrens ansvar att kraven uppfylls (10 kap. 5 § PBL). Utöver de krav på byggnader som ställs upp i plan- och bygglagstiftningen kan uppförandet av en byggnad kräva tillstånd enligt annan lag, t.ex. väglagen (1971:948) och miljöbalken.

Även om tillbyggnader kan vara undantagna från kravet på bygglov kan de, som nämns ovan, i stället vara anmälningspliktiga, exempelvis om åtgärden innebär att byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt (9 kap. 16 § och 16 kap. 8 § PBL samt 6 kap. 5 § första stycket 3 PBF). Anmälningspliktiga åtgärder kräver startbesked från byggnadsnämnden innan de får påbörjas, liksom slutbesked innan de får tas i bruk. Med ett startbesked ska byggnadsnämnden bl.a. ta ställning till om åtgärden kan antas uppfylla de krav som ställs i PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (10 kap. 3, 4 och 23 §§ PBL).

Boverkets förslag innebär att mindre tillbyggnader i form av balkonger, burspråk och uppstickande byggnadsdelar ska undantas från kravet på bygglov på alla typer av byggnader inom områden med detaljplaner och områdesbestämmelser, om sådana planer eller bestämmelser har beslutats efter att förslaget trätt i kraft. Förslaget begränsas till att åtgärderna inte får vidtas på fasader eller tak som har stor allmän påverkan. Åtgärderna får inte heller vidtas på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL. Kommunen föreslås kunna bestämma i en detaljplan eller i områdesbestämmelser att det krävs bygglov för mindre tillbyggnader för alla typer av miljöer.

Balkonger är med nuvarande regler bygglovspliktiga antingen som en tillbyggnad om byggnadens slutna delar ökar till följd av åtgärden, vilket sker vid exempelvis inglasning av en balkong (RÅ 1996 ref. 77 I och II, jfr även MÖD 2013:41), eller som fasadändring om åtgärden innebär en väsentlig ändring av en byggnads yttre utseende (prop. 1985/86:1 s. 675 f. och bl.a. RÅ 1983 2:46). Burspråk är bygglovspliktiga som en tillbyggnad eftersom de innebär en ökning av byggnadens volym. Mindre uppstickande byggnadsdelar, t.ex. skorstenar eller anläggningar för ventilation, är antingen bygglovspliktiga som tillbyggnad eller fasadändring, beroende på deras visuella påverkan, eller anmälningspliktiga (9 kap. 16 § PBL och 6 kap. 5 § första stycket 4 PBF).

Som anförs ovan angående fasadändringar kan undantag från kravet på bygglov motiveras för tillbyggnader som har en begränsad omgivningspåverkan. I likhet med flera remissinstanser, t.ex. *Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen)* och *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, anser regeringen att tillbyggnader får större påverkan på motstående intressen om de vidtas på flerbostadshus eller andra typer av byggnader än på en- och tvåbostadshus, varför bygglovsplikten bör behållas för de förstnämnda typerna av byggnader. Regeringens förslag tar därför endast sikte på en- och tvåbostadshus, där tillbyggnader får störst påverkan på byggherren själv.

Möjligheten att utan bygglov göra en liten tillbyggnad på en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader utanför områden med detaljplan finns redan i dag (9 kap. 6 § PBL). Det är också tillåtet att göra högst en tillbyggnad med en största bruttoarea på 15 kvadratmeter på en- och tvåbostadshus inom alla typer av områden. För att möjliggöra fler tillbyggnader inom områden med detaljplan bedömer regeringen att en ny bestämmelse om undantag från bygglovskravet för små tillbyggnader, som balkonger, burspråk och uppstickande byggnadsdelar, bör införas i PBL. På så sätt ges fastighetsägare större möjlighet att utveckla fastigheten och välja lämplig utformning när det gäller åtgärder som mest påverkar fastighetsägaren själv. Oavsett om en åtgärd är bygglovsbefriad eller inte är inte avsikten med reformen att ställa lägre krav på åtgärderna som genomförs, eftersom kraven enligt PBL fortfarande ska uppfyllas. Förslaget kan även leda till att nya marknader för t.ex. standardiserade balkonger utvecklas.

Samma allmänna invändningar som framförs från remissinstanserna i fråga om fasadändringar, som bl.a. handlar om att tidpunkten inte är lämplig för att göra ytterligare förändringar av PBL, att förslaget inte medför några vinster och att kommunerna kommer att få fler tillsynsändanden, gör sig gällande även för tillbyggnader (se avsnitt 7.1). Regeringens inställning i denna del är densamma, att förslaget utgör ett led i det pågående arbetet med att införa lättnader i bygglovsplikten med syfte att minska byråkratin i bygglovsprövningsprocessen.

Inga tillbyggnader närmare gräns än 4,5 meter

Boverkets förslag begränsar möjligheten att vidta sådana mindre tillbyggnader på fasader eller tak som har stor allmän påverkan. Den före-

Prop. 2016/17:151 slagna begränsningen är densamma som för fasadändringar, och avser åtgärdens påverkan på allmänheten och inte på boende i den byggnad som åtgärden vidtas på eller i intilliggande byggnader. Bedömningen är avsedd att göras utifrån ett helhetsperspektiv av byggnadens förutsättningar, hur byggnadens volym och yttre utseende förändras samt hur omgivningen påverkas, där fasader eller tak som vetter mot gård inte har så stor allmän påverkan som en sida som vetter mot t.ex. en gata eller ett torg.

Eftersom regeringen föreslår att tillbyggnaderna endast ska få vidtas på en- och tvåbostadshus, finns det inte anledning att göra skillnad på vilken fasad eller takdel som åtgärderna ska få vidtas på. För att begränsa omgivningspåverkan föreslår regeringen i stället att undantagen ska begränsas till att tillbyggnaderna inte får placeras närmare gräns än 4,5 meter. Närmare placering bör få ske om de grannar som berörs av åtgärden medger det. Liknande begränsning gäller för tillbyggnader på en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 4 b § första stycket 1 och 6 § första stycket 1 PBL (jfr prop. 1985/86:1 s. 256 och prop. 2013/14:127 s. 29 f.).

Regeringen bedömer, till skillnad från *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, att tillbyggnadernas storlek eller höjd inte behöver regleras. Boverket föreslår uttrycket en mindre tillbyggnad, vilket regeringen föreslår bör ändras till en liten tillbyggnad. Med en liten tillbyggnad avses en storleksbegränsning på samma sätt som för bygglovsbefriade tillbyggnader enligt 9 kap. 6 § första stycket 1 PBL. Tillbyggnaden ska alltså vara ett komplement till den befintliga bebyggelsen på fastigheten, och inte dominera över det tidigare byggnadsbeståndet (jfr prop. 1985/86:1 s. 276 och prop. 2009/10:170, del 1, s. 468). Därutöver ska åtgärden följa gällande detaljplan i fråga om bebyggandets omfattning, vilket kan begränsa tillbyggnadens storlek (se vidare avsnitt 7.5).

Inga tillbyggnader på byggnader eller inom sådana bebyggelseområden som är särskilt värdefulla

Boverkets förslag begränsar möjligheten att vidta mindre tillbyggnader på byggnader eller inom bebyggelseområden som enligt 8 kap. 13 § PBL är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Regeringen anser, i linje med Boverkets bedömning, att undantaget bör begränsas för små tillbyggnader på sådana en- och tvåbostadshus och inom sådana bebyggelseområden, så att byggnadsnämnden genom en bygglovsprövning kan säkerställa att tilltänkta åtgärder är lämpligt utformade och utförda med tillräcklig hänsyn till kulturmiljön osv. Begränsningen är densamma som för fasadåtgärder på andra byggnader än en- och tvåbostadshus, och samma överväganden gör sig gällande även i denna del. För regeringens närmare överväganden i fråga om begränsningen och dess tillämpning, se avsnitt 7.1.

Möjlighet för kommunen att återinföra lovplikt

Enligt Boverkets förslag ska kommunerna i detaljplaner få återinföra lovplikt för små tillbyggnader för alla typer av miljöer. Även enligt regeringen bör kommunerna ges möjlighet att återinföra lovplikt i planer där det bedöms motiverat. Begränsningen är densamma som för fasadåtgärder på andra byggnader än en- och tvåbostadshus, varför samma överväganden

gör sig gällande även i denna del. För regeringens närmare överväganden Prop. 2016/17:151 i fråga om begränsningen och dess tillämpning, se avsnitt 7.1.

Små tillbyggnader kan omfattas av krav enligt annan lagstiftning

Förutom att bygglovsbefriade tillbyggnader omfattas av bestämmelser i PBL, bl.a. om krav på god form-, färg- och materialverkan samt tekniska egenskaper enligt 8 kap. 1–8 §§, eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, kan de kräva tillstånd eller dispens enligt annan lag, t.ex. väglagen (1971:948) eller miljöbalken.

Enligt väglagen krävs tillstånd av Trafikverket om en tillbyggnad uppförs inom ett vägområde som hör till allmän väg (43 §). Med vägområde avses vägen och den mark som tagits i anspråk för anordning som stadigarvarande behövs för vägens bestånd, drift eller brukande och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne (2 och 3 §§).

Strandskyddsdispens krävs om en tillbyggnad uppförs inom strandskyddat område (7 kap. 15 och 18 b §§ miljöbalken).

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 9 kap. 5 a § PBL.

7.3 Undantag för mindre byggnader på allmän plats

Regeringens förslag: Bygglov ska inte krävas för nybyggnad inom en allmän plats där kommunen är markägare, om byggnaden är placerad på samma plats i högst tre månader. Byggnaden får inte ha en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter och taknockshöjden får inte överstiga 3,0 meter.

Om byggnaden flyttas till en annan placering inom samma allmänna plats ska bygglov krävas.

Boverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Boverkets förslag begränsas inte till att gälla endast allmänna platser där kommunen är markägare och begränsar inte heller möjligheten att flytta byggnaden till en annan placering inom samma allmänna plats.

Remissinstanserna: Remissutfallet är blandat, men det finns ett visst stöd för att undanta mindre byggnader från bygglov. Flera remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Blekinge län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Vaxholms kommun*, *Höörs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Töreboda kommun*, *Göteborgs kommun* och *Kramfors kommun* förespråkar förslaget. *Sundbybergs kommun* ser förslaget i huvudsak som ett förtydligande av den praxis som råder i dag.

Malmö kommun tillstyrker förslaget i princip och *Uppsala kommun* ser positivt på förslaget i fråga om byggnader som verkligen är tänkta att stå tillfälligt under en begränsad tid.

Länsstyrelsen i Östergötlands län tillstyrker förslaget om antalet byggnader på samma plats regleras.

Göteborgs kommun anser att förslaget är bra, om undantaget enbart ska gälla allmän plats där kommunen har möjlighet att påverka markupp-

Prop. 2016/17:151 låtelsen. En förlängning av tiden skulle öka möjligheten att utnyttja undantaget eftersom aktuella små byggnader ofta är säsongberoende. *Helsingborgs kommun* anser att förslaget är bra och förenklar för byggherren. Det som behöver regleras kan regleras genom markupplåtelsestillstånd. Tiden bör kunna utökas till 6 månader för att möjliggöra säsongsuppställning.

Kramfors kommun ser inga hinder för en generell bygglovsbefrielse för små komplementbyggnader. *Vaxholms kommun* förespråkar också en generell bygglovsbefrielse för att inkludera mark som upplevs som allmän plats. *Borgholms kommun* anser att förslaget även bör omfatta områden utanför detaljplan, t.ex. idrottsplatser och områden med tillfälliga arrangemang m.m., om syftet är detsamma som motiverar undantaget inom områden med detaljplan. *Hörs kommun* vill utöka förslaget och föreslår att kundvagnsskjul på befintlig kundparkering, lekstugor, väderskydd (inklusive skyltning) och förråd på skolor m.m. bygglovsbefrias om olägenheter för grannar inte uppstår och trafiksäkerheten inte påverkas negativt.

Sveriges Kommuner och Landsting menar att det är tveksamt om en bygglovsbefrielse är rätt lösning och anser att frågan bör utredas vidare. *Malmö kommun* anser att för- och nackdelar med alternativa lösningar behöver utredas, som att definiera uttrycket varaktigt placerad i definitionen av byggnad i 1 kap. 4 § PBL för att möjliggöra en något längre placering än i dag utan att omfattas av PBL, eller att en generell bygglovsbefrielse för tillfälliga byggnader införs.

Uppsala kommun menar att det bör förtydligas vem som ska föreläggas om rättelse vid en eventuell överträdelse; byggnadsverkets ägare eller fastighetsägaren. Förslaget definierar inte vilka byggnader som avses, vilket kan leda till en övertolkning av bestämmelsen.

Andra remissinstanser framför synpunkter, men tar inte ställning till förslaget i sak. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* ser omfattande svårigheter med förslagens utformning, om kravet på planenlighet kvarstår. Den föreslagna bestämmelsen innehåller ingen begränsning av flytt av byggnaden inom samma område. För att kunna överblicka konsekvenserna av undantaget måste det preciseras, exempelvis genom en begränsning av i vilken omfattning den allmänna platsen får tas i anspråk. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller risken för olika tolkningar om det finns möjlighet att flytta den tillfälliga byggnaden för att få till en ytterligare period om tre månader, samt att problem föreligger om någon anmälan inte krävs för att få ställa upp den tillfälliga byggnaden eftersom tiden kan börja löpa först när kommunen uppmärksammar byggnaden. *Umeå kommun* ser svårigheter med förslaget utifrån tillgänglighet och framkomlighet för räddningstjänsten, och att ansvaret för att säkerställa detta kommer att flyttas från bygglov till markupplåtelse.

Andra remissinstanser, däribland *Svenska Byggnadsvårdsföreningen* och *Sveriges stadsarkitektförening*, avstyrker förslaget. De menar att en bristfälligt samordnad utformning och anpassning till omgivningen kan leda till stor påverkan på den offentliga miljön. Förslaget riskerar även att medföra en rörig och oattraktiv stadsbild, liksom brand- och trafikproblem. *Blekinge tekniska högskola* ställer sig kritisk till förslaget och menar att förslaget är en avvikelse från den principiellt viktigaste åtgärden

i en detaljplan, dvs. uppdelningen mellan allmän plats (ofta fritt tillgänglig) och kvartersmark (oftast i enskild ägo och till enskilt förfogande).

Prop. 2016/17:151

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund och gällande bestämmelser

Enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL krävs det bygglov för nybyggnad. Med nybyggnad avses enligt definitionen i 1 kap. 4 § PBL såväl uppförande av en ny byggnad som flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Med byggnad avses 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. Vad som avses med att en byggnad måste vara varaktigt placerad på mark har varit föremål för prövning i olika domstolsavgöranden. En husvagn för bostadsändamål som varit placerad på samma plats mer än en normal campingsemester har bedömts vara en byggnad som kräver bygglov (prop. 2009/10:170, del 1, s. 143 f.) medan en kiosk på hjul som flyttats dagligen däremot inte har krävt bygglov som byggnad (RÅ 1962 s. 77).

Det finns ett flertal undantag från kravet på bygglov för nybyggnad av mindre byggnader som främst avser komplementbyggnader som uppförs i anslutning till en- och tvåbostadshus (se 9 kap. 4, 4 a och 6 §§ PBL). Vissa bygglovsbefriade komplementbyggnader, t.ex. friggebodar och s.k. attefallshus, får uppföras i strid med den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL), vilket innebär att sådana byggnader får uppföras även om den byggrätt som detaljplanen anger redan är fullt utnyttjad eller marken inte får bebyggas av olika skäl.

Även om en byggnad är bygglovsbefriad kan den omfattas av krav på anmälan enligt 6 kap. 5 § PBF (se även 9 kap. 16 § och 16 kap. 8 § PBL). Exempelvis omfattas friggebodar och attefallshus av sådan anmälningsplikt (6 kap. 5 § första stycket 9 och 10 PBF). Anmälningspliktiga åtgärder kräver startbesked från byggnadsnämnden innan de får påbörjas, liksom slutbesked innan de får tas i bruk. Inom ramen för ett startbesked tar byggnadsnämnden ställning till om åtgärden kan antas uppfylla kraven i PBL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (10 kap. 3, 4 och 23 §§ PBL).

I 2 och 8 kap. PBL finns bestämmelser om hur byggnader ska placeras och utformas samt vilka tekniska egenskaper de ska ha, vilka även gäller för bygglovsbefriade byggnader. Av bestämmelserna framgår att byggnader ska utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, ha en god form-, färg- och materialverkan, vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga samt ha vissa väsentliga tekniska egenskaper. Särskilt värdefulla bebyggelseområden får inte förvanskas. Från vissa krav får anpassning och avsteg göras i den utsträckning som är skälig med hänsyn till åtgärdens art och omfattning. Det är byggherrens ansvar att kraven uppfylls (10 kap. 5 § PBL). Utöver de krav på byggnader som ställs upp i plan- och bygglagstiftningen kan uppförandet av en byggnad kräva tillstånd enligt annan lag, t.ex. väglagen (1971:948) och miljöbalken.

Om en byggnad uppförs på ett sätt som strider mot kraven, får byggnadsnämnden enligt bestämmelser i 11 kap. PBL vidta tillsynsåtgärder och

Prop. 2016/17:151 exempelvis förelägga den som äger fastigheten eller byggnadsverket att vidta rättelse inom en viss tid, s.k. rättelseföreläggande.

Boverkets förslag innebär att mindre byggnader som placeras på allmän plats inom detaljplanelagt område ska undantas från kravet på bygglov. Förslaget begränsas i fråga om byggnadens storlek till 15 kvadratmeters byggnadsarea och tre meters taknockshöjd, och i fråga om uppställningstid till tre månader.

Tydligare och enklare regler för att uppföra mindre byggnader på allmän plats där kommunen är markägare

Uppförandet av små byggnader kräver generell bygglov om de faller in under byggnadsdefinitionen i 1 kap. 4 § PBL eller kan hänföras till något i listan med bygglovspliktiga anläggningar i 6 kap. 1 § PBF. Samhällets behov av att pröva lämpligheten hos byggnader och vissa anläggningar har gjort att även små och tillfälliga byggnadsverk ibland träffas av lagens krav på bygglov även om de kan anses ha ett begränsat allmänintresse. Detta gör att det stora spann av konstruktioner i samhället som man skulle kunna kalla mindre och tillfälliga byggnadsverk i vissa fall kan vara bygglovspliktiga. Eftersom lovplikten är generell medför det tolkningssvårigheter för kommunerna när de ska ta ställning till åtgärder som ligger i gränslandet för att betraktas som ett byggnadsverk.

För små tillfälliga byggnadsverk är det framförallt varaktigheten av placeringen och konstruktionen som avgör om dessa kräver bygglov som byggnader. Enligt praxis har uppställning av husvagnar under en månads tid bedömts som upplag och därmed bygglovspliktiga anläggningar (RÅ 1980 2:73). Tiden om en månad skulle kunna vara vägledande för hur länge ett tillfälligt byggnadsverk behöver vara uppställt för att kräva bygglov som en byggnad, men det finns ingen tydlig praxis och bedömningen om varaktighet är enligt Boverkets bedömning olika från kommun till kommun.

En mängd tillfälliga byggnadsverk kan alltså bedömas falla under den generella bygglovsplikten. För vissa av dessa söks bygglov eller tidsbegränsade bygglov, för andra söks aldrig lov och vissa av dessa ingriper kommunerna mot. De resterande har kommunen ingen kännedom om ifall de inte anmäls av allmänheten. Detta kan bidra till den otydlighet som i dag råder om bygglovsplikten för tillfälliga byggnadsverk.

Enligt Boverket varierar behovet av att bygglovspröva dessa mindre tillfälliga byggnader. Vissa bedöms behöva säsongbygglov eller tidsbegränsat bygglov, medan andra inte kräver bygglov alls. För de mindre byggnader som faller in mellan dessa ytterligheter menar Boverket att behovet av att pröva dessa i bygglov är begränsat, framför allt om de placeras på allmän plats där kommunen är markägare.

Förslaget är avsett att träffa byggnader som får användas som t.ex. valstuga, tillfälliga informationsbyggnader eller tillfällig försäljning av mat, dryck och liknande. Enligt Boverket förekommer sådana byggnader oftast på allmän plats. En allmän plats är ett särskilt utpekat område i en detaljplan och avser enligt definitionen i 1 kap. 4 § PBL en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.

Regeringen instämmer i Boverkets bedömning och ser ett behov av att hanteringen av mindre byggnader blir tydligare och enklare så att kom-

munernas praxis harmoniseras. Regeringen instämmer även i att undantaget bör begränsas till allmän plats som kommunen är markägare till, eftersom kommuner, i högre utsträckning än enskilda markägare, kan förhindra problem med olämpliga uppställningar för t.ex. trafiksäkerheten, räddningstjänstens framkomlighet och risken för brandspridning på kvartermark.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap menar att tillstånd enligt ordningslagen är tillräckligt för att placering av mindre byggnader inte ska riskera att blockera exempelvis räddningsvägar. Tillstånd enligt ordningslagen (1993:1617) krävs om en offentlig plats används på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för, eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 § samma lag och prop. 1992/93:210 s. 54 f.). Eftersom regeringen föreslår att de mindre byggnaderna ska vara förenliga med gällande detaljplan (se regeringens överväganden i avsnitt 7.5) kommer det inte att krävas något tillstånd. Eftersom åtgärden knyts till en allmän plats där kommunen är markägare, kommer kommunen att kunna bestämma om den önskade användningen av marken ska tillåtas eller inte.

Förslaget innebär att kommunens verksamhet kommer att skifta från lovgivning till tillsyn, vilket många remissinstanser motsätter sig. Regeringens uppfattning är att kraven på bygglov inte bör vara mer omfattande än vad som är motiverat utifrån samhällets behov av att säkerställa att bebyggelsen utvecklas på ett lämpligt sätt och för att säkerställa samhällets och grannars intressen, t.ex. i fråga om kulturmiljöhänsyn, tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, trafiksäkerhet och krav på brandskydd. I detta ligger även att undantagen från kraven på bygglov bör utformas så att risken för allvarliga byggfel begränsas, eftersom ett byggfel kan medföra onödiga kostnader för såväl samhället som den enskilde. Åtgärder med begränsad påverkan på allmänna eller enskilda intressen bör på så sätt kunna undantas från samhällets prövning, och en större frihet överlåtas på byggherrarna. Erfarenheterna av de lättnader i kravet på bygglov som infördes i PBL till följd av förslagen i prop. 1978/79:111 respektive 2006/07:122 är huvudsakligen goda. Att reformen kan leda till en viss ökning av antalet tillsynsärenden är enligt regeringen en effekt som inte förtar mervärdet av att undanta ytterligare åtgärder från bygglovskravet.

För att motverka svårigheter med tillämpningen av förslaget är det av stor vikt att kommunerna genomför informationsinsatser för att säkerställa hur undantagen är tänkta att fungera, vilka krav som följer av PBL och gällande detaljplaner, och tydliggöra avgränsningen av den allmänna platsen och äganderätten till den. Detta är inget främmande inslag i byggnadsnämndernas arbete eftersom de har till uppgift att lämna råd och ge upplysningar till byggherrar (se 12 kap. 2 § PBL). En väl fungerande information om gällande regler för byggandet ses sedan länge som en viktig förutsättning för att bestämmelserna i PBL följs i praktiken (se prop. 1985/86:1 s. 307 och 789).

Byggnadernas storlek begränsas enligt Boverkets förslag till 15 kvadratmeters byggnadsarea och tre meters taknockshöjd. Begränsningen motsvarar storleken på bygglovsbefriade friggebodar, vilken har motiverats bl.a. med att störningar för närboende minimeras (prop. 1978/79:11, bil. 12, s. 23 och 38, prop. 2006/07:122 s. 49 och prop. 2009/10:170, del 1, s. 467). Föreslagen storlek och höjd är enligt regeringen väl avvägd. Med en kortvarig placering till som högst tre månader begränsas eventuell påverkan på motstående intressen ytterligare.

Förslaget är, som angetts ovan, avsett att träffa byggnader som får användas som t.ex. valstuga, tillfälliga informationsbyggnader eller tillfällig försäljning av mat och dryck och liknande. Sådana ändamål är av tidsbegränsad karaktär. Undantaget syftar inte till att undanta byggnader som återkommer på samma plats varje säsong från bygglovskravet, eller sådana byggnader som behöver stå på samma plats en längre tid kopplat till verksamhetens karaktär. För sådana situationer finns sedan tidigare bygglov för ändamål av säsongskaraktär (9 kap. 9 §) och tidsbegränsade bygglov (9 kap. 33 §). Regeringen anser därför att en tidsbegränsning om tre månader är lämplig. Tiden tydliggör hur länge en mindre byggnad får vara uppställd innan det ställs krav på bygglov.

I likhet med flera remissinstanser bedömer regeringen att det även är nödvändigt att begränsa möjligheten att flytta runt byggnaderna för att förhindra att bygglovsplikten kringgås. Enligt *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* bör det införas en begränsning av i vilken omfattning den allmänna platsen får tas i anspråk. Enligt regeringen bör placeringen begränsas till en och samma allmänna plats, med innebörden att mindre byggnader inte får flyttas runt inom samma allmänna plats, exempelvis inom ett torg eller en gata. På så vis kan en mindre byggnad inte vara placerad på en plats under tre månader för att därefter flyttas till en ny plats inom samma allmänna plats för att stå där under ytterligare tre månader. En flytt av byggnaden till en annan allmän plats inom samma detaljplan eller till en allmän plats inom en annan detaljplan är däremot möjlig.

Till skillnad från vissa remissinstanser, t.ex. *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, bedömer regeringen att undantaget inte bör begränsas i fråga om antalet mindre byggnader som får placeras på samma allmänna plats, eftersom de allmänna platserna har olika förutsättningar bl.a. i fråga om storlek.

Mindre byggnader kan omfattas av krav enligt annan lagstiftning

Utöver de krav på byggnader som ställs upp i plan- och bygglagstiftningen, bl.a. när det gäller krav på placering, utformningskrav och tekniska egenskapskrav enligt 2 och 8 kap. PBL, kan uppförandet av en bygglovsbefriad byggnad kräva tillstånd eller dispens enligt annan lag, t.ex. väglagen (1971:948) eller miljöbalken.

Tillstånd enligt väglagen krävs av Trafikverket om en byggnad uppförs inom ett vägområde som hör till allmän väg (43 §). Med vägområde avses vägen och den mark som tagits i anspråk för anordning som stadigvarande behövs för vägens bestånd, drift eller brukande och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne (2 och

3 §§). Om en bygglovsbefriad byggnad i stället uppförs intill ett vägområde beläget utanför ett område med detaljplan, krävs tillstånd av länsstyrelsen (45 §). Detta gäller också om byggnaden uppförs inom ett avstånd om tolv meter från ett vägområde beläget utanför ett område med detaljplan (47 §).

Strandskyddsdispens krävs om en byggnad uppförs inom strandskyddat område (7 kap. 15 och 18 b §§ miljöbalken).

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 9 kap. 3 a § PBL.

7.4 Undantag för väderskydd för kollektivtrafiken

Regeringens förslag: Bygglov ska inte krävas för nybyggnad av fristående väderskydd för kollektivtrafiken, om väderskyddet inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter och inte har en taknockshöjd som överstiger 3,0 meter. Väderskyddet får inte placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd eller inom ett område som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Boverkets förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Boverkets förslag saknar begränsning av väderskyddens höjd och att väderskyddet inte får placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna är positiva till förslaget att undanta väderskydd för kollektivtrafiken från bygglov, däribland *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Dalarnas län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Borgholms kommun*, *Malmö kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Vaxholms kommun*, *Skellefteå kommun*, *Töreboda kommun*, *Göteborgs kommun* och *Kramfors kommun*. *Uppsala kommun* ställer sig försiktigt positiv till förslaget. Flera önskar att bl.a. byggnadshöjd och byggarea regleras samt att lovbeFrielse för reklamskylt införs. Skellefteå kommun anser att skyltar som inte är belysta bör undantas inom ramen för bygglovsbefrielsen. *Sveriges Kommuner och Landsting* ställer sig frågande till hur hanteringen av den bygglovspliktiga skylten (för reklam) ska hanteras när väderskyddet som skylten ska sitta i inte kräver bygglov. Även Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Skåne län och *Sundbybergs kommun* ställer sig frågande till detta. Däremot instämmer Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) i Boverkets bedömning att skyltar ska kräva bygglov.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser det önskvärt att maximal totalhöjd regleras för att säkerställa att påverkan på främst sakägare inte blir större än nödvändigt. *Malmö kommun* menar att det rör sig om enklare åtgärder som sällan kan tänkas komma att strida mot kraven i PBL, men efterlyser ändå ett övervägande om huruvida undantaget ska begränsas till allmän plats.

Prop. 2016/17:151 *Helsingborgs kommun* tillstyrker förslaget med tillägget att maximal byggnadsarea bör utökas till 25 kvadratmeter.

Länsstyrelsen i Dalarnas län och *Länsstyrelsen i Skåne län* pekar på att avstånd till kvartersmark och därmed privat tomtgräns behöver förtydligas.

Göteborgs kommun anser att fristående väderskydd kan befrias från bygglovsplikten och att det inte behövs någon begränsning avseende kulturhistoriskt värdefulla miljöer enligt 8 kap. 13 § PBL. *Umeå kommun* ser svårigheter i att den sökande själv ska bedöma om åtgärden omfattas av begränsningen särskilt värdefulla miljöer.

Vaxholms kommun är positiv till förslaget men ser samtidigt en risk för ökat antal tillsynsärenden. *Uppsala kommun* menar att förändringen med stor sannolikhet kommer att leda till en ökad förväntan på nämndens informationsverksamhet, vilket medför negativa effekter på skattekollektivet totalt sett.

Några kommuner ställer sig frågande till förslaget att undanta väderskydd i kollektivtrafiken från bygglov. *Sveriges Kommuner och Lands-ting* är positivt till lättnader i hanteringen av denna typ av åtgärd, men ser det som tveksamt att bygglovsbefrielse är rätt lösning och förespråkar att frågan bör utredas vidare om skyltningen inte undantas. De menar vidare att förslaget med all säkerhet kan utformas på ett mer ändamålsenligt sätt, där viktiga frågor som exempelvis tillgängligheten i väderskyddet och i det offentliga rummet beaktas. *Sundbybergs kommun* menar att dessa ärenden inte är många eller tidskrävande, varför ett undantag från lovsplikten inte anses nödvändigt.

Andra remissinstanser, t.ex. *Svenska Byggnadsvårdsföreningen*, *Sveriges stadsarkitektförening* och *Riksantikvarieämbetet*, motsätter sig förslaget. De hänvisar bl.a. till att brist på samordnad utformning och anpassning till omgivningen för dessa mindre byggnader skulle få stor allmän påverkan på den offentliga miljön. Vidare menar de att förslaget riskerar att i alltför hög grad begränsa kommunens insyn och möjlighet till påverkan i stadsutveckling och långsiktig utformning av det offentliga rummet. Riksantikvarieämbetet påpekar att även små byggnader och anläggningar kan ha en betydelse för såväl allmänna som enskilda intressen.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund och gällande bestämmelser

Väderskydd för kollektivtrafiken, vad som i vardagligt tal kallas för busskurer, är bygglovspliktiga som byggnader enligt 9 kap. 2 § första stycket 1 PBL, om byggnaden ryms inom definitionen av en byggnad. Med begreppet byggnad avses enligt definitionen i 1 kap. 4 § PBL en varaktigt 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. Eftersom väderskydd oftast består av tak och någon form av skärm eller vägg, har de betraktats som byggnader och krävt bygglov i såväl äldre lagstiftning som PBL.

Trots att uppförandet av en byggnad kan vara bygglovsbefriat måste den, enligt regler i 2 och 8 kap. PBL, utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, ha en god form-, färg- och materialverkan, vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt

rörelse- eller orienteringsförmåga samt ha vissa väsentliga tekniska egenskaper. Särskilt värdefulla byggnader och bebyggelseområden får inte förvanskas. Från vissa utformningskrav och tekniska egenskapskrav får anpassning och avsteg göras i den utsträckning som är skälig med hänsyn till åtgärdens art och omfattning. Det är byggherrens ansvar att kraven och regler uppfylls (10 kap. 5 § PBL). Utöver de krav på byggnader som ställs upp i plan- och bygglagstiftningen kan uppförandet av en byggnad kräva tillstånd eller dispens enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) och miljöbalken.

Boverkets förslag innebär att bygglovsplikten för väderskydd för kollektivtrafik tas bort generellt inom alla områden. Förslaget begränsas i fråga om byggnadens storlek och placering, till att byggnadsarean inte får uppgå till mer än 15 kvadratmeter och att byggnaden inte får placeras inom ett område som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt enligt 8 kap. 13 § PBL.

Enklare att uppföra väderskydd till nytta för allmänheten

Med uttrycket väderskydd för kollektivtrafiken avses enligt Boverkets förslag busskurer och väderskydd vid t.ex. spårvagnshållplatser, men inte väderskydd som är en del av annan byggnad eller utgör ett större väderskydd som t.ex. perrontak på tågstationer. Enligt Boverkets bedömning ryms de allra flesta väderskydd för kollektivtrafiken inom definitionen av en byggnad och kräver därför bygglov.

Som anförts ovan beträffande övriga förslag bör kraven på bygglov enligt regeringens uppfattning inte omfatta fler åtgärder än vad som är nödvändigt för att säkerställa samhällets och grannars intressen, t.ex. i fråga om kulturmiljöhänsyn, tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, trafiksäkerhet och krav på brandskydd. Åtgärder med begränsad påverkan på allmänna eller enskilda intressen bör på så sätt kunna undantas från samhällets prövning, och en större frihet överlåtas på byggherrarna.

Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Sveriges stadsarkitektförening och Riksantikvarieämbetet avstyrker undantag från bygglov för väderskydd eftersom även små byggnader och anläggningar kan ha en betydelse för allmänna och enskilda intressen och därmed motivera ett krav på bygglov. Även om kravet på bygglov för en byggnad i grunden är utformat för större byggnader med stor omgivningspåverkan, utesluter inte det att även små byggnader kan motivera ett krav på bygglov. Enligt regeringen innebär dock väderskydd för kollektivtrafiken, med de begränsningar som preciseras nedan och med hänsyn till var de placeras, generellt sett en liten påverkan på omgivningen som inte motiverar en förprövning genom bygglov.

Väderskydd är en del av kollektivtrafikens infrastruktur och en bidragande faktor till kollektivtrafikens bekvämlighet. Huvudmannaskapet för kollektivtrafiken ligger på länsnivå och linjedragningarna går över kommungränser. Genom att undanta väderskydd från bygglov ges en utökad möjlighet till snabbare och flexiblare hantering av kollektivtrafikens utbyggnad och ändring av t.ex. busstrafikens linjedragningar. Regeringen anser, utöver de skäl som anförts ovan om behovet av regelförenk-

Prop. 2016/17:151 ling för åtgärder med begränsad omgivningspåverkan, att denna åtgärd är till nytta för allmänheten.

Ett argument, som bl.a. framförs av *Sveriges Kommuner och Landsting*, är att tillgängligheten i det offentliga rummet inte kommer att beaktas om väderskydd befrias från bygglovsplikten. Krav på tillgänglighet gäller dock oavsett om en åtgärd är bygglovspliktig eller bygglovsbefriad (8 kap. 1, 4 och 8 §§ PBL). Regeringens bedömning är att hållplatser för kollektivtrafiken som anläggs, där väderskydd kan utgöra en del av hållplatsen, är utformade på ett tillgängligt och trafiksäkert sätt. Regeringen har inte anledning att utgå från annat än att de aktörer som uppför och ansvarar för hållplatser och väderskydd även fortsättningsvis har god kunskap i denna fråga och följer de krav och mål som finns när det gäller tillgänglighet.

Reklamskyltar i anslutning till väderskydd är bygglovspliktiga (6 kap. 3 och 4 §§ PBF). Flera remissinstanser anser att även reklamskyltar ska undantas från krav på bygglov, t.ex. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. Regeringen har beslutat om att införa undantag från kravet på bygglov för vissa typer av skyltar och ljusanordningar efter Boverkets förslag i rapport 2014:5.

Väderskydden begränsas till storlek, höjd och antal

Väderskydd förekommer främst i anslutning till annan bebyggelse och framför allt i anslutning till gator och vägar. De förekommer i större utsträckning inom tätorter som ofta omfattas av detaljplan, eftersom fler människor som åker kollektivt finns inom dessa områden. Storleken på väderskydden varierar och de är generellt större vid större hållplatser i tätorters centralare delar. I sådana områden kan det finnas behov av lovprövning, eftersom antalet intressen att ta hänsyn till generellt sett är fler där. För att möjliggöra en förprovning av mer omfattande väderskydd som ger en större omgivningspåverkan föreslår Boverket att byggnadernas storlek begränsas till 15 kvadratmeters byggnadsarea. Vissa remissinstanser, t.ex. *Helsingborgs kommun*, framför önskemål om en utökad ytbegränsning till 25 kvadratmeter. Den av Boverket föreslagna ytbegränsningen utgår från människors behov utan att påverka omgivning eller allmänna intressen i någon större omfattning. Enligt regeringen är begränsningen väl avvägd.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser det önskvärt att den maximala totalhöjden regleras för att säkerställa att omgivningspåverkan inte blir större än nödvändigt. Enligt Boverkets bedömning behövs det inte en specifik höjdregering, eftersom väderskydd har en funktion av att skydda mot väder och vind och därför inte kan bli allt för höga. Även om funktionen i sig kan begränsa höjden bedömer regeringen att det är motiverat att reglera väderskyddens totalhöjd för att minimera eventuell omgivningspåverkan. Enligt regeringen bör taknockshöjden inte överstiga tre meter. Detta innebär att väderskyddens volymbegränsning kommer att motsvara storleken på bygglovsbefriade friggebodar, vars storlek har motiverats bl.a. med att störningar för närboende minimeras (prop. 1978/89:11, bil. 12, s. 23 och 38, prop. 2006/07:122 s. 49 och prop. 2009/10:170, del 1, s. 467).

För att ytterligare begränsa omgivningspåverkan bör det krävas bygglov om ett väderskydd placeras direkt intill ett annat väderskydd på samma sida av en gata eller väg.

Flera remissinstanser, t.ex. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Länsstyrelsen i Skåne län*, anser att det också är nödvändigt att avstånd till gräns regleras. Boverket menar att någon sådan begränsning inte är nödvändig eftersom väderskydd ofta kommer att placeras på allmän plats där kommunen är huvudman och har ansvaret för markupplåtelsen. Regeringen ser även svårigheter med att reglera avstånd till gräns då placeringen behöver anpassas efter hur busshållplatsen har placerats. Om väderskyddet uppförs inom eller intill ett vägområde, krävs tillstånd enligt väglagen, vilket tillgodoser en prövning av placeringen utifrån trafikintressen (43 §).

Stockholms kommun menar att undantaget bör begränsas till allmän plats, där väderskyddet kan bedömas som planenligt. Förslaget att lovbe fria väderskydd upp till 15 kvadratmeter är generellt och gäller såväl inom som utanför områden med detaljplan eller områdesbestämmelser. Väderskydd för kollektivtrafiken finns i många typer av miljöer i städer, tätorter och landsbygd, varför det är angeläget att regleringen är densamma oavsett hur kollektivtrafiken har sin linjedragning. På samma sätt är det olämpligt att begränsa placeringen av väderskydd till allmän plats, då detta kan få begränsningar i uppförandet av väderskydd t.ex. utanför tätbebyggda områden.

Inga väderskydd inom sådana bebyggelseområden som är särskilt värdefulla

Boverkets förslag begränsar möjligheten att uppföra väderskydd inom bebyggelseområden som enligt 8 kap. 13 § PBL är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Regeringen instämmer i Boverkets bedömning att undantaget bör begränsas på detta sätt, så att byggnadsnämnden genom en bygglovsprövning kan säkerställa att den tilltänkta åtgärden är lämpligt utformad och utförd med tillräcklig hänsyn till kulturmiljön osv. Begränsningen är densamma som för fasadåtgärder på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och små tillbyggnader på en- och tvåbostadshus, och samma överväganden gör sig gällande även i denna del. För regeringens närmare överväganden i fråga om begränsningen och dess tillämpning, se avsnitt 7.1.

Väderskydd för kollektivtrafiken kan omfattas av krav enligt annan lagstiftning

Utöver de krav på byggnader som ställs upp i plan- och bygglagstiftningen kan uppförandet av en bygglovsbefriad byggnad kräva tillstånd enligt annan lag, t.ex. väglagen (1971:948) eller miljöbalken.

Tillstånd enligt väglagen krävs av Trafikverket om en byggnad uppförs inom ett vägområde som hör till allmän väg (43 §). Med vägområde avses vägen och den mark som tagits i anspråk för anordning som stadigvarande behövs för vägens bestånd, drift eller brukande och som kommit till stånd genom väghållarens försorg eller övertagits av denne (2 och 3 §§). Om en bygglovsbefriad byggnad i stället uppförs intill ett vägområde beläget utanför ett område med detaljplan, krävs tillstånd av länsstyrelsen (45 §).

Prop. 2016/17:151 Det gäller också om byggnaden uppförs inom ett avstånd om tolv meter från ett vägområde beläget utanför ett område med detaljplan (47 §).

Om en byggnad uppförs inom strandskyddat område, krävs dispens från strandskyddet (7 kap. 15 och 18 b §§ miljöbalken).

Bestämmelserna

Bestämmelserna finns i 9 kap. 3 b § PBL.

7.5 Förhållandet till detaljplan och områdesbestämmelser

Regeringens förslag: Föreslagna bygglovsbefriade åtgärder ska följa gällande detaljplan eller områdesbestämmelser.

Bygglovsbefriade fasadåtgärder på en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom områden med detaljplan ska följa gällande detaljplan.

Boverkets förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* ser problem med att placeringen av mindre byggnader på allmän plats ska följa gällande detaljplan. *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* framhåller att bygglovsbefriade åtgärder som ska följa gällande detaljplan ofta leder till komplikationer och inte innebär en förenkling för enskilda. En ordning som överensstämmer med friggebodar och s.k. attefallshus förespråkas.

Skälen för regeringens förslag

Bygglovsbefriade åtgärder ska som huvudregel följa den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § PBL). Bakgrunden till regleringen är det finns gemensamma bestämmelser i PBL som prövas vid såväl planläggning som bygglov. Det gäller bl.a. bestämmelser om krav på byggnaders placering och utformning i 2 och 8 kap. PBL. Det innebär att bestämmelser i detaljplaner eller områdesbestämmelser kan träda i stället för motsvarande krav i lagen och få samma rättsliga effekt som ett lovbeslut. Det har därför ansetts naturligt att bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser ska följas även för bygglovsbefriade åtgärder.

Boverket föreslår att samtliga åtgärder som föreslås undantas från kravet på bygglov ska följa gällande detaljplan och områdesbestämmelser. Ett sådant förhållningssätt gäller i dag för bygglovsbefriade fasadändringar inom områden med områdesbestämmelser. Regeringen instämmer i Boverkets bedömning och menar att det saknas skäl att frångå huvudregeln om bygglovsbefriade åtgärders planenlighet.

När det gäller bygglovsbefriade fasadåtgärder på en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader enligt 9 kap. 5 § PBL får de strida mot gällande detaljplan för området (10 kap. 2 § andra stycket PBL). Reglerna för hur bygglovsbefriade fasadåtgärder ska förhålla sig till gällande detaljplan och områdesbestämmelser bör enligt regeringens vara enhetliga mellan olika typer av byggnader och områden, varför den nuvarande regle-

ringen för sådana åtgärder på en- och tvåbostadshus bör ändras i enlighet med Boverkets förslag. Därför föreslås att samtliga bygglovsbefriade fasadåtgärder ska följa gällande detaljplan eller områdesbestämmelser.

Bygglovsbefriade åtgärder som inte följer gällande detaljplan och områdesbestämmelser är inte undantagna från lovplikten utan måste föregås av en bygglovsprövning. Inom ramen för en bygglovsprövning kan byggnadsnämnden ta ställning till om bygglov kan ges trots att åtgärden innebär en avvikelse från detaljplanen eller områdesbestämmelserna (se 9 kap. 31 b § PBL).

Enligt regeringens bedömning bör förslagen, till skillnad från vad *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* anser, inte jämföras med friggebodar och s.k. attefallshus. Sådana åtgärder är komplementbyggnader till en- och tvåbostadshus och, när det gäller attefallshus, avsedda för bostadsändamål, vilket aktuella förslag inte är (jfr prop. 2013/14:127 s. 51 f.). Förslagen innebär inte heller någon skillnad i fråga om vilka kunskapskrav som ställs på byggherrarna, eftersom byggherrarna alltid har ett ansvar att ta reda på vad som regleras i en detaljplan oavsett om en åtgärd är bygglovsbefriad eller inte.

Enligt regeringen är det viktigt att byggnadsnämnderna även i denna del genomför informationsinsatser i fråga om vilka krav som ställs upp enligt gällande detaljplaner och områdesbestämmelser.

Särskilt om mindre byggnader och väderskydd för kollektivtrafiken på allmän plats

Det är kommunen som ska bestämma hur allmänna platser ska användas genom att ange detta i planbestämmelser (4 kap. 5 § PBL). En allmän plats är vanligen inte avsedd för bebyggelse, men utesluter inte bebyggelse som överensstämmer med användningen. Exempelvis kan ett torg inrymma väderskydd, kiosker, serveringar och torghandel, en park kan inrymma kiosker, uteserveringar och liknande och en gata kan inrymma väderskydd och kiosker m.m. Den allmänna platsens tillhörande verksamheter ingår i användningen oavsett om de redovisas som egenskapsbestämmelser eller inte. Vill kommunen kunna medge mer omfattande verksamheter eller begränsa användningen måste detta regleras med egenskapsbestämmelser.

Regeringen håller inte med *Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen)*, som ser problem med att placeringen av mindre byggnader på allmän plats ska följa gällande detaljplan. Enligt regeringens bedömning kommer mindre byggnader för försäljning, information och liknande att placeras på allmänna platser där en större mängd människor rör sig, t.ex. på gator och torg. I de flesta fall kommer byggnadernas användning därför att vara förenlig med den användning som platsen är avsedd för, vilket innebär att placeringen blir planerlig. Eftersom åtgärderna inte är ett främmande inslag på platsen kommer byggnaderna inte heller att påverka upplevelsen av det offentliga rummet.

På samma sätt som för mindre byggnader, kommer väderskydd för kollektivtrafiken som uppförs på gator att inrymmas i platsens användning. Förslaget att undanta väderskydd i kollektivtrafiken innebär således att dubbelkontrollen av åtgärden genom planläggning och bygglovsprövning tas bort, vilket ger en ökad effektivitet för bl.a. kollektivtrafikhuvud-

Prop. 2016/17:151 mannen som undantas administrativt krångel och för kommunen som får minskat antal bygglovsärenden att hantera.

När väderskydd placeras på kvartersmark, vilket Boverket bedömer kommer att ske i ett fåtal fall, kommer de i vissa fall att anses vara planerliga, i andra fall inte. Byggnadsnämnden får då i efterhand ingripa mot placeringar som anses vara planstridiga, om inte byggherren från början tagit reda på vad som kan anses vara en planerlig placering.

7.6 Anmälan och överklagande när det gäller bygglovsbefriade åtgärder

Regeringens bedömning: Det bör inte införas ytterligare krav på anmälan för föreslagna bygglovsbefriade åtgärder.

Förslagen är förenliga med reglerna om rätt till domstolsprövning och egendomsskydd.

Boverkets bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning när det gäller anmälan medan europakonventionsrättsliga aspekter inte berörs.

Remissinstanserna: *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* föreslår att anmälningsplikt övervägs för samtliga uppstickande byggnadsdelar för att skapa enhetlighet. Många uppstickande byggnadsdelar är i dag anmälningspliktiga och inte lovpliktiga. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att bygglovskravet för fasadåtgärder även fortsättningsvis bör vara kvar, alternativt att åtgärderna blir anmälningspliktiga till kommunens byggnadsnämnd.

Malmö kommun anser att det är olämpligt att det lämnas åt byggherrarna att se till att tekniska egenskapskrav uppfylls, om inte anmälningsplikt föreligger.

Länsstyrelsen i Dalarnas län menar att allmänheten och grannar inte kommer att få kännedom om byggprojekt i förväg, vilket kan leda till konflikter mellan grannar om de inte får chans att påverka utformningen. Det kommer inte heller finnas något beslut att överklaga förrän tillsynsarbetet är avslutat.

Skälen för regeringens bedömning: Bygglovsbefriade åtgärder kan omfattas av bestämmelser om anmälningsplikt (6 kap. 5 § PBF, se även 9 kap. 16 § och 16 kap. 8 § PBL). Anmälan krävs bl.a. för åtgärder som innebär en ändring av en byggnad, om ändringen innebär att konstruktionen av byggnadens bärande delar berörs eller byggnadens planlösning påverkas avsevärt, en väsentlig ändring av en rökkanal eller anordning för ventilation i byggnaden eller en ändring som väsentligt påverkar brandskyddet i byggnaden.

Regler om anmälningsplikt infördes i samband med att PBL trädde i kraft och ersatte tidigare regler om byggnadsanmälan. Ett anmälningsförfarande ansågs kunna begränsas till sådana åtgärder där det verkligen fanns ett allmänintresse av att åtgärderna anmäldes (prop. 2009/10:170, del 1, s. 276).

Genom ett anmälningsförfarande tar byggnadsnämnden bl.a. ställning till om åtgärden kan antas uppfylla de krav som ställs i PBL eller före-

skrifter som har meddelats med stöd av lagen inom ramen för ett starbesked (10 kap. 3 § 2 och 23 § PBL). Granskningen kan på så sätt komma att omfatta kraven på byggnaders utformning (8 kap. 1 §), byggnadsverks tekniska egenskaper (8 kap. 4 §), om byggnadens placering är lämplig med hänsyn till bl.a. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (2 kap. 6 §) eller om byggnaden är placerad så att den kan medföra en sådan påverkan som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt (2 kap. 9 §). Byggnadsnämnden ger även upplysningar om krav enligt annan lagstiftning, i den mån sådana upplysningar behövs (10 kap. 24 §). De krav som ska prövas inom ramen för en anmälan har alltså stora likheter med de krav som ska prövas i fråga om bygglovspliktiga åtgärder.

Boverket föreslår inte någon utökad anmälningsplikt för föreslagna bygglovsbefriade åtgärder utöver de nuvarande bestämmelserna. Skälet för detta är att ett anmälningsförfarande kan verka förvirrande för enskilda eftersom prövningen hos byggnadsnämnden ser i stort sett likadan ut som för en bygglovsansökan. Det leder inte heller till en regelförenkling. Boverket utgår från att föreslagna undantag har en sådan begränsad påverkan på allmänna och enskilda intressen att de inte heller bör kräva någon anmälan. Regeringen bedömer i likhet med Boverket att undantagna åtgärder, med de begränsningar som föreslås, har en sådan begränsad omgivningspåverkan att det inte finns skäl att införa ytterligare krav på anmälan om åtgärderna inte träffas av gällande bestämmelser om anmälan. För små byggnader, där omgivningspåverkan bedöms kunna uppstå och de tekniska kraven är högre, kommer åtgärden ofta att träffas av en anmälningsplikt, vilket även Boverket och *Stockholms kommun* pekar på.

Ett ytterligare skäl att inte införa fler krav på anmälan är att ett syfte med reformen mot ett utökat antal åtgärder som inte kräver bygglov är att byggnadsnämnderna och övriga instanser ska avlastas, vilket inte sker i lika hög utsträckning om bygglovsprövningen övergår till en granskning av en anmälan.

Några av remissinstanserna uttrycker oro för förslagets påverkan på brandsäkerhet, konstruktion och sjösäkerhetsinstallationer m.m. Myndigheten för samhällskydd och beredskap framhåller att det finns risk för att brandskyddet försämras om tak- och fasadmateriell undantas från kravet på bygglov. Enligt gällande bestämmelser är åtgärder som väsentligt påverkar brandskyddet i en byggnad redan anmälningspliktiga (6 kap. 5 § första stycket 6 PBF). För åtgärder som inte omfattas av anmälningsplikt är den enda skillnaden med reformen att åtgärderna inte kommer att kontrolleras av byggnadsnämnden i förhand. Regeringens uppfattning är att byggherrar kommer att iaktta kraven som ställs upp i plan- och bygglagstiftningen även fortsättningsvis.

När åtgärder undantas från kravet på bygglov innebär det att grannars, närboendes och andra berördas möjlighet att få sina intressen prövade i en bygglovsprövning tas bort. I ett tidigare lagstiftningsärende har uppmärksamhets huruvida ett sådant förfarande är förenligt med bestämmelserna om rätt till domstolsprövning och egendomsskydd i Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, förkortad Europakonventionen, som gäller som lag (prop. 2013/14:127 s. 58 f.). Regeringen bedömde att förfarandet i det då aktuella fallet var förenligt med konventionens bestämmelser.

Europakonventionens bestämmelser syftar till att tillerkänna enskilda en rätt att få sina civila rättigheter prövade i domstol, vilket kan inkludera även närboendes rätt till prövning av den påverkan som en byggåtgärd kan innebära. Redan i dag finns det bygglovsbefriade åtgärder som får vidtas utan att det finns något överklagbart bygglovsbeslut som möjliggör för berörda att få en domstolsprövning i frågor som berör dem innan åtgärden vidtas. Det gäller bl.a. friggebodar, fasadändringar på en- och tvåbostadshus och fasadåtgärder som vidtas utanför områden med detaljplan. Enligt regeringens bedömning medför föreslagna bygglovsbefriade åtgärder, med de begränsningar som undantagen förenas med, en sådan begränsad omgivningspåverkan att varken en särskild bygglovsprövning eller anmälningsplikt behövs för att väga olika intressen mot varandra. När det gäller små tillbyggnader kommer som nämnts ovan åtgärderna ofta att träffas av befintliga regler om anmälningsplikt. I dessa fall kommer byggnadsnämnden att beakta åtgärdernas påverkan på allmänna och enskilda intressen i den granskning som sker inom ramen för ett startbesked. Även om det bara är anmälaren som kan överklaga ett startbesked (13 kap. 15 § PBL) kan berörda initiera ett tillsynsärende för det fall en olägenhet trots allt uppkommer.

En ordning med ett anmälningsförfarande och efterkommande tillsynsförfarande har regeringen i ovan nämnda lagstiftningsärende bedömt innebära en lämplig balans mellan de olika intressen som fastighetsägare, grannar och samhället kan ha, och som är förenlig med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen (prop. 2013/14:127 s. 58 f.). Även om det inte införs några särskilda bestämmelser om anmälningsplikt för de åtgärder som undantas från kravet på bygglov i aktuellt lagstiftningsärende, ser regeringen inga skäl för att nu avvika från den bedömningen i de fall föreslagna åtgärder kommer att träffas av befintliga regler om anmälningsplikt. För övriga föreslagna åtgärder, som inte kommer att träffas av någon anmälningsplikt, bedömer regeringen att omgivningspåverkan inte når upp till en sådan nivå som kan innebära att konventionskraven inte uppfylls i fråga om berördas möjlighet till domstolsprövning.

När det gäller mindre byggnader och väderskydd för kollektivtrafiken som placeras på allmän plats, där placeringen måste vara förenlig med den användning som bestämts för platsen i detaljplanen, har användningen av den allmänna platsen föregåtts av en detaljplaneläggning. Inom ramen för detaljplaneläggningen har berörda fått tillfälle att komma till tals (5 kap. 11 § PBL), eventuella olägenheter som platsens användning kan ge upphov till har bedömts (2 kap. 9 §) och berörda har haft möjlighet att överklaga detaljplanen (13 kap. 8–13 §§). Eftersom åtgärderna i de flesta fall kommer att vara planenliga, bedöms detaljplaneprocessen tillgodose en prövning av motstående intressen samtidigt som berörda ges möjlighet att klaga på detaljplanen.

I linje med den bedömning regeringen har gjort i det tidigare lagstiftningsärendet bedömer regeringen sammanfattningsvis att förslagen är förenliga med Europakonventionens bestämmelser om rätt till domstolsprövning och egendomsskydd. Regeringen avser att följa rättsutvecklingen på området.

8 Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder

Prop. 2016/17:151

Regeringens förslag: Bygglovsbefriade åtgärder som får vidtas i strid med detaljplan ska inte beaktas vid en senare bedömning av ett byggnadsverks eller en åtgärds förenlighet med detaljplanen.

Boverkets förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Till skillnad från Boverkets förslag föreslår regeringen även att lovbeFriade åtgärder som vidtas i strid med detaljplan inte ska beaktas vid bedömning av en åtgärds förenlighet med detaljplanen. Däremot begränsas regeringens förslag i förhållande till Boverkets förslag till att inte omfatta lovbeFriade åtgärders förhållande till en fastighets överensstämmelse med detaljplan. Likaså begränsas regeringens förslag till att inte omfatta bygglovsbefriade åtgärder utanför ett område med detaljplan.

Remissinstanserna: Förutom *Båstads kommun* är samtliga remissinstanser positiva till att en lagändring genomförs så att en lovfri åtgärd inte innebär hinder för en senare lovprövning. Båstads kommun avstyrker en lagändring eftersom Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 januari 2013 i mål nr P 3537-12 klargör vikten av att först bygga klart vad planen tillåter innan de bygglovsbefriade åtgärdena vidtas samt är logisk såtillvida att den prövar åtgärden mot detaljplanen och de befintliga förhållandena på tomten, oavsett om byggnationen på tomten tillkommit med bygglov eller är lovbeFriade.

Några remissinstanser anser att Boverket har gjort en felaktig tolkning av Mark- och miljööverdomstolens dom och några kommuner uppger att de inte tillämpar domen i sin rättstillämpning. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Malmö kommun* anser att den lydelse som föreslås endast tar om hand en del av de problem som kan uppstå med nu gällande bestämmelser. Malmö kommun konstaterar att åtgärder som avses i 9 kap. 4–4 c och 5 §§ enligt 10 kap. 2 § PBL får strida inte bara mot detaljplan utan även mot områdesbestämmelser och ställer sig frågande till varför Boverkets förslag inte omfattar områdesbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag

Gällande rätt

Enligt PBL ska bygglov ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan bl.a. om den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 1 a PBL) och åtgärden inte strider mot detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 2). För sådana åtgärder som inte kräver bygglov, t.ex. åtgärder som undantas från lovplikt i 9 kap. 4–4 c och 5 §§ PBL, görs ingen lovprövning enligt 9 kap. 30 eller 31 § PBL. Dessa uppräknade åtgärder får utföras i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket). Innebörden av regleringen är att sådana åtgärder får uppföras på mark som inte får byggas eller att de ska få uppföras trots att den totala tillåtna byggnadsarean redan är utnyttjad (jfr prop. 2013/14:127 s. 13).

Genom Mark- och miljööverdomstolens dom den 15 januari 2013 i mål nr P 3537-12 har det uppmärksammats att en bygglovsbefriad planstridigt utförd åtgärd kan utgöra hinder för efterkommande bygglovsprövning.

Mark- och miljööverdomstolens avgörande rör frågan om bygglov för nybyggnad av en komplementbyggnad på en fastighet inom detaljplanlagt område. I målet tillämpades plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL. Enligt gällande detaljplan fick fastigheten bebyggas med en huvudbyggnad och en komplementbyggnad. På fastigheten fanns förutom huvudbyggnaden redan en vedbod och en grillkåta (s.k. friggebodar). Mark- och miljööverdomstolen ansåg att dessa enligt definitionen i 8 kap. 4 § ÄPBL (motsvarande 9 kap. 4–4 c och 5 §§ PBL) utgjorde komplementbyggnader, vilket innebar att den sökta åtgärden, dvs. bygglov för en nybyggnation av en ytterligare komplementbyggnad, inte kunde medges eftersom detta skulle strida mot detaljplanen på ett sätt som inte var att anse som en mindre avvikelse.

Problemet är dock inte begränsad till den specifika situation som det är fråga om i Mark- och miljööverdomstolens dom, utan gäller i alla de fall där den lovsökta åtgärden strider mot gällande detaljplan (enligt 9 kap. 30 § första stycket 2 PBL) eller områdesbestämmelser (enligt 9 kap. 31 § PBL) och när hänsyn tas till de åtgärder som har vidtagits med stöd av bestämmelser om bygglovsbefriade åtgärder. Samma problem uppstår när bygglovsbefriade åtgärder (t.ex. en takkupa eller en tillbyggnad enligt 9 kap. 4 b § PBL) har utförts i strid med gällande detaljplan och någon ansöker om bygglov för en åtgärd på samma byggnad. Då ska prövningen avse om det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 1 a PBL). Tidigare utförda bygglovsbefriade åtgärder innebär då hinder för bygglov, trots att den lovsökta åtgärden i sig inte strider mot detaljplanens bestämmelser.

Detta innebär att det inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser kan få avgörande betydelse i vilken ordning byggrätter och möjligheter till bygglovsbefriade åtgärder utnyttjas. Om alla byggrätter utnyttjas genom bygglov först kan ytterligare, bygglovsbefriade, åtgärder vidtas därefter i strid med plan- eller områdesbestämmelser. Om åtgärderna däremot utförs i omvänd ordning kan de bygglovsbefriade åtgärderna innebära hinder mot att ytterligare bygglov medges. Denna konsekvens är inte önskvärd.

Det finns därför behov av att i 9 kap. 30 § PBL förtydliga att sådana åtgärder som har vidtagits med stöd av bestämmelser om bygglovsbefriade åtgärder, som därmed får utföras i strid med detaljplan, inte ska beaktas vid bedömningen av frågan om huruvida det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen eller av frågan om huruvida den lovsökta åtgärden strider mot detaljplanen.

Boverkets rapport behandlar inte frågan i förhållande till områdesbestämmelser. Problematiken har dock uppmärksammats men kan dock inte tas om hand inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Bygglovsbefriade åtgärder ska inte beaktas i efterkommande lovprövning

Regeringen föreslår, i linje med Boverkets förslag, att det i PBL ska klargöras att sådana bygglovsbefriade åtgärder som räknas upp i 10 kap. 2 § andra stycket PBL, dvs. 9 kap. 4–4 c och 5 §§ PBL eller motsvarande äldre bestämmelser, inte ska beaktas av byggnadsnämnden vid en senare bygglovsprövning.

Boverkets förslag innebär att bygglovsbefriade åtgärder som vidtagits i strid med detaljplan inte ska beaktas vid bedömningen av om det byggnadsverk som den lovsökta åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 1 a PBL). Enligt regeringen bör det även förtydligas att bygglovsbefriade åtgärder inte heller ska beaktas vid bedömning av om den lovsökta åtgärden strider mot detaljplanen (9 kap. 30 § första stycket 2 PBL). I annat fall omfattar skrivningen inte den situation som uppkommit i det ovan refererade rättsfallet.

Boverkets förslag omfattar åtgärder som utförts med stöd av 9 kap. 4–6 §§ PBL. Regeringen konstaterar att 9 kap. 4 d § PBL endast innehåller bestämmelser om när åtgärder inte får vidtas utan bygglov, att 9 kap. 4 e § PBL endast innehåller en förtydligande vid tillämpningen av 4 a § PBL, samt att 9 kap. 6 § PBL innehåller bestämmelser om lovfria åtgärder utanför ett område med detaljplan där samma problem inte kan uppstå. Regeringen anser med anledning av detta, samt mot bakgrund av vilka frågor som behandlas i Boverkets rapport, att de åtgärder som ska omfattas av förslaget endast ska omfatta de åtgärder som enligt 10 kap. 2 § andra stycket PBL, dvs. 9 kap. 4–4 c och 5 §§ PBL, får strida mot en detaljplan. I förhållande till 9 kap. 5 § gäller detta endast för sådana fasadåtgärder som vidtagits före ikraftträdandet av lagändringarna till följd av förslaget i avsnitt 7.5.

Av Boverkets förslag följer att bygglovsbefriade åtgärder inte ska beaktas vid bedömning av en fastighets överensstämmelse med detaljplanen (jfr 9 kap. 30 § första stycket 1 a PBL). Regeringen ser inget behov av att låta förslaget ha en sådan omfattning eftersom förekomst av friggebodar och andra åtgärder som utförts med stöd av 9 kap. 4–4 c och 5 §§ PBL eller motsvarande äldre bestämmelser aldrig kan medföra att fastigheten som sådan blir planstridig.

Bestämmelsen

Bestämmelsen finns i 9 kap. 30 § PBL.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagförslagen ska träda i kraft den 1 juli 2017.

I ärenden där länsstyrelsen har fattat beslut om överprövning före ikraftträdandet ska tidsfristen om två månader för länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas från ikraftträdandet och inte från beslutet om överprövning.

Har en kommun, före ikraftträdandet, i en detaljplan för en värdefull miljö bestämt att det krävs bygglov för att göra en tillbyggnad på ett en- och tvåbostadshus, ska bestämmelsen gälla även för föreslagna små tillbyggnader.

Regeringens bedömning: Möjligheterna till utökad delegation till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta detaljplaner enligt förslaget i avsnitt 6 bör även tillämpas i sådana planärenden som har påbörjats före ikraftträdandet, varför någon särskild övergångsbestämmelse inte behövs.

Plangenomförandeutredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen föreslog att de lagförslag som lämnades i slutbetänkandet SOU 2013:34 skulle träda i kraft den 1 juli 2014 samt att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 1 juli 2014 och mål och ärenden som avser överklagande i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Utredningen innehöll även förslag till flera andra övergångsbestämmelser. Dessa saknar dock betydelse i förhållande till förslaget att byggnadsnämnden och kommunstyrelsen ska kunna anta fler detaljplaner.

Remissinstanserna: Remissinstanserna hade synpunkter på Plangenomförandeutredningens förslag, men dessa är numera överspelade.

Länsstyrelsen i Skåne län menade att utredningens förslag till övergångsbestämmelser behöver studeras och definieras tydligt för att undvika situationer som kan leda till att handläggningstiderna inte blir kortare. Det framgår dock inte av yttrandet om detta särskilt avsåg förslaget om utökad delegation.

Planprocessutredningens förslag: Utredningen föreslår ikraftträdande den 1 juni 2017.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte framfört några synpunkter på förslagen i de delar som det nu är fråga om.

Boverkets förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. Enligt Boverkets förslag ska övergångsbestämmelser införas till förslagen om undantag för fasadändringar och små tillbyggnader som innebär att förslagen endast ska tillämpas på nya detaljplaner och områdesbestämmelser som får laga kraft efter att förslagen trätt ikraft.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Stockholms län* pekar på att övergångsbestämmelser kan vara rättsosäkra för enskilda att förhålla sig till. *Malmö kommun* och *Skellefteå kommun* anser att förslaget om fasadändringar ska gälla alla detaljplaner, även de som är beslutade enligt äldre lagstiftning, eftersom det annars kommer att bli rörigt och skapa otydlighet för den enskilde byggherren, allmänheten och även byggnadsnämnden.

Enligt *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* kommer incitamentet för kommuner att ändra gamla detaljplaner att minska. En omedelbar befrielse för de föreslagna åtgärderna skulle kunna få negativa konsekvenser för den bebyggda miljön, men domstolen ser det ändå som önskvärt att de bygglovsbefriade åtgärderna inte är beroende av kommunal planläggning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: De föreslagna bestämmelserna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bör vara den 1 juli 2017.

Förslaget i avsnitt 5 innebär att en tidsfrist ska införas för länsstyrelsens prövning i sak om länsstyrelsen har beslutat att överpröva vissa kommunala beslut. Den tidsfrist som föreslås bör börja gälla direkt i samband med ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse bör införas för de ärenden där länsstyrelsen har fattat beslut om överprövning enligt 11 kap. 10 § PBL före ikraftträdandet. I dessa fall bör tidsfristen om två månader räknas från dagen för ikraftträdandet och inte från beslutet om överprövning.

Förslaget i avsnitt 6 innebär att antalet planer som kan antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan öka. Till skillnad från Plangenomförandeutredningen anser regeringen att möjligheterna till utökad delegation bör kunna tillämpas även i sådana planärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs därför inte. Att möjligheterna till ökad delegation ska kunna tillämpas i redan pågående ärenden överensstämmer med den ordning som föreslogs i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126 s. 234).

När det gäller förslagen i avsnitt 7.1–7.2 gör regeringen följande bedömning i fråga om övergångsbestämmelser. Boverket föreslår, i de delar som regeringens förslag omfattar, att förslagen om undantag för fasadändringar och små tillbyggnader endast ska gälla inom områden med detaljplaner som har fått laga kraft efter ikraftträdandet av lagförslagen. Skälen för förslaget är att kommunerna normalt sett inte har kapacitet att ändra gällande planer för att återinföra bygglovsplikt för att uppfylla generationsmålet och miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö, varför undantagen inte bör gälla för befintliga planer. Regeringen delar synpunkterna från bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms län* att övergångsbestämmelser kan innebära viss rättsosäkerhet för enskilda att förhålla sig till, samtidigt som det finns risk för otydlighet när undantag från bygglov varierar mellan olika planer beroende på när i tiden de fått lagakraft. Enligt regeringen begränsas förslagen om undantag för fasadåtgärder och små tillbyggnader inom områden med detaljplaner (9 kap. 5 a och 6 a §§ PBL) på ett sådant sätt att åtgärderna får små effekter på generationsmålet och miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. När det gäller förslaget om undantag för fasadåtgärder på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader begränsas undantaget jämfört med Boverkets förslag till att endast gälla för fasader och tak som vetter mot kringbyggd gård. Åtgärderna får inte heller vidtas på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §. När det gäller förslaget om undantag för små tillbyggnader på en- och tvåbostadshus inom områden med detaljplaner begränsas även detta undantag med hänsyn till 8 kap. 13 §. Motsvarande åtgärder kan i dag genomföras på dessa typer av byggnader såväl inom som utanför områden med detaljplan, under vissa förutsättningar, med stöd av 9 kap. 4 b och 6 §§. De möjligheterna har införts utan motsvarande

Prop. 2016/17:151 övergångsbestämmelser. För båda förslagen får kommunerna dessutom möjlighet att återinföra lovplikten i detaljplaner för att begränsa åtgärdernas påverkan på byggnaders eller områdets karaktär, utan att möjligheten är begränsad till en viss typ av miljö. Regeringen ser mot den bakgrunden ingen anledning till att de ändringar som föreslås i dessa delar ska förenas med sådana övergångsbestämmelser som Boverket föreslår.

Har en kommun däremot, innan de föreslagna lagändringarna har trätt i kraft, med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 2 a infört en bestämmelse i en detaljplan för en värdefull miljö som innebär att det krävs bygglov för att göra en tillbyggnad på en- och tvåbostadshus enligt 9 kap. 4 b §, bör en sådan bestämmelse även gälla för små tillbyggnader på en- och tvåbostadshus som föreslås i avsnitt 7.2. På så sätt kan värdefulla miljöer skyddas utan att kommunerna behöver ändra detaljplaner för att införa nya skyddsbestämmelser som omfattar de tillbyggnader som undantas från kravet på bygglov i aktuellt lagstiftningsärende. En motsvarande övergångsbestämmelse infördes efter synpunkter från Lagrådet för lagändringarna om bl.a. attefallshus (se prop. 2013/14:127 s. 62).

10 Konsekvenser

10.1 Konsekvenser för staten

Kommunen kan begära att länsstyrelsen ger planeringsbesked

Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning kommunerna kommer att använda sig av möjligheten att begära planeringsbesked. Planprocessutredningen har gjort en grov uppskattning, och bedömt att planeringsbesked kommer att begäras i 5–10 procent av detaljplaneärendena. Beräknat på 2 000 antagna detaljplaner innebär det 100–200 planeringsbesked per år. Remissinstanserna har inte haft några invändningar mot Planprocessutredningens uppskattningar i denna del.

För länsstyrelsen innebär förslaget att ett planeringsbesked ska lämnas på begäran av kommunen. Planeringsbeskedet omfattar frågor som länsstyrelsen ändå hade behövt ta ställning till i samrådet och det är länsstyrelsen som avgör vilket underlag som krävs för att ta ställning i frågan om planeringsbesked. Detta innebär att länsstyrelsens möjligheter att göra korrekta bedömningar och tillvarata de statliga intressena inte påverkas. Uppgiften att ge planeringsbesked på begäran av kommuner är dock ny för länsstyrelsen och kan innebära en ökad arbetsbörda. För de länsstyrelser som redan i dag arbetar aktivt med att lämna tydliga besked till kommunerna i ett tidigt skede av planläggningen bedöms förslaget inte medföra någon påtagligt ökad arbetsbörda. Dessa länsstyrelser och kommuner kommer även fortsättningsvis att kunna arbeta på det sätt som de gör redan i dag. Regeringen vill framhålla att det finns ett löpande behov av att tillvarata goda exempel och erfarenheter från deras arbete. För de länsstyrelser som väntar till samrådsyttrandet eller senare med att ge besked i en viss fråga, trots att kommunen har efterfrågat länsstyrelsens uppfattning tidigare, kan förslaget innebära att länsstyrelsen i vissa fall tvingas ta ställning tidigare, vilket ställer krav på en organisation och bemanning

som kan hantera detta. Att yttrande kan behöva lämnas vid ytterligare ett tillfälle kan dessutom leda till en ökad administrativ börda för länsstyrelserna. Planprocessutredningen har tillsammans med länsstyrelserna försökt uppskatta ungefär vilka resurser förslaget om planeringsbesked kräver och kommit fram till att en försiktig bedömning är att det för samtliga länsstyrelser rör sig om någon eller några få årsarbetskrafter. Remissinstanserna har inte haft synpunkter på Planprocessutredningens uppskattningar i denna del. Regeringen bedömer att införandet av planeringsbesked kan leda till att länsstyrelsens medverkan i planprocessen blir mer effektiv, bl.a. eftersom samma fråga inte behöver behandlas vid flera olika tillfällen och eftersom behovet av överprövning enligt 11 kap. PBL bör minska i de fall planeringsbesked har getts. Planeringsbeskedet kan även minska risken för ”förgävesplanering” från kommunens sida, vilket innebär att länsstyrelsens arbete minskas i motsvarande mån. Den samlade bedömningen är därför att införandet av planeringsbesked endast innebära ringa kostnadsökningar, vilka bör kunna finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar.

För de statliga myndigheter som kan komma att lämna synpunkter i anledning av en begäran om ett planeringsbesked, innebär förslaget inte någon större förändring av arbetsinsatsen i förhållande till vad som gäller i dag. Myndigheterna ska bevaka samma intressen utifrån samma utgångspunkter som enligt gällande planförfarande. Avsikten med planeringsbesked är således inte att myndigheterna ska tvingas bedriva mer långtgående utredning eller projektering, och därmed tvingas lägga ner mer utredningsresurser eller andra kostnader för att kunna yttra sig än vad som annars hade varit fallet. Även om en begäran om planeringsbesked skulle kunna innebära att myndigheten måste ta ställning till ett mindre utvecklat underlag är någon förändring i utredningsansvar mellan kommunen och myndigheten inte avsedd.

För regeringen innebär förslaget främst att ett för kommunen negativt planeringsbesked ska kunna överklagas av kommunen till regeringen. Länsstyrelsens beslut att vid en överprövning enligt 11 kap. 11 § PBL upphäva kommunens beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan kan i dag enligt 13 kap. 5 § PBL överklagas till regeringen av kommunen och berörd enskild part. Förslaget om planeringsbesked innebär ingen ändring i detta avseende. Ett överklagande av planeringsbeskedet kan dock komma att ersätta kommunens överklagande av länsstyrelsens beslut enligt 13 kap. 5 § PBL, eftersom vissa viktiga frågor avgörs tidigare i processen. Totalt sett kan dock planeringsbeskedet leda till en ökning av mängden överklaganden som regeringen behöver hantera. Planprocessutredningen har gjort en grov uppskattning av hur många planeringsbesked som kan komma att överklagas till regeringen och bedömer att 40–80 procent av de besked som ges kommer att vara negativa och att cirka 30 procent av de negativa planeringsbeskeden kommer att överklagas, vilket innebär att regeringen behöver hantera cirka 10–20 överklagade ärenden om planeringsbesked per år. Remissinstanserna har inte haft några synpunkter på Planprocessutredningens uppskattningar i denna del. Förslaget innebär således en ökning av mängden ärenden som överklagas till regeringen. Det rör sig dock alltjämt om en mindre mängd ärenden som bör innebära en marginell kostnadsökning. Trots att hanteringen av ett

Prop. 2016/17:151 överklagat planeringsbesked kan ta lång tid och förlänga planprocessen behövs en överklagandemöjlighet (se avsnitt 4).

Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Tidsfristen vid överprövning påverkar inte mängden arbete som ska utföras av länsstyrelsen men begränsar myndighetens möjligheter att prioritera och fördela arbetet. Enligt utredningen hanteras ärenden om överprövning ofta vid ”luckor” i den ordinarie handläggningen. En tidsfrist försvårar en sådan hantering och kan därför leda till ökade kostnader eller en bortprioritering av andra arbetsuppgifter. Som utredningen har framhållit är det endast ett fåtal detaljplaner som överprövas varje år, vilket innebär att tidsfristen inte bör medföra några större kostnadsökningar eller problem med bortprioritering av andra ärenden.

Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner

Förslaget att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden ska kunna anta flera detaljplaner, bedöms inte påverka staten.

Ytterligare åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Konsekvenserna av förslagen bedöms för statens del vara små. I de fall staten agerar i egenskap av byggherre eller fastighetsägare påverkas staten på samma sätt som företagen. De föreslagna reformerna kommer medföra att Boverket tar fram lämplig information till såväl kommuner, länsstyrelser, byggindustrin som enskilda. Förslaget bedöms inte ha några konsekvenser för domstolarna.

De kostnader som förslaget kan antas medföra för staten bedöms vara en begränsad omfattning, varför dessa kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder

Förslaget förväntas inte få några stora konsekvenser. Det skulle leda till större konsekvenser om förslaget inte genomfördes, eftersom Mark- och miljööverdomstolens dom då skulle få genomslag i rättstillämpningen.

10.2 Konsekvenser för kommuner

Kommunen kan begära att länsstyrelsen ger planeringsbesked

Planeringsbeskedet ger kommunen en möjlighet att i ett tidigt skede av planprocessen få ett tydligt besked från länsstyrelsen gällande de s.k. ingripandegrunderna. Detta kan innebära ett mer effektivt detaljplanearbete i vissa fall. Om planeringsbeskedet används på rätt sätt och endast i de situationer där det är motiverat kan risken för förgävesplanering minska, vilket leder till kostnadsbesparingar bl.a. för kommunen. På platser med stor osäkerhet gällande planeringsförutsättningarna kan planeringsbeskedet leda till att byggherre och kommun vågar gå vidare med

projekt som annars inte hade blivit av. Planeringsbeskedet kan i vissa fall innebära att bostadsbyggandet kan påbörjas snabbare vilket i sin tur kan ge upphov till positiva konsekvenser för kommunen och dess invånare.

Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Sannolikt innebär tidsfristen vid överprövning att genomförandet av en detaljplan i vissa fall kan påbörjas snabbare. Om länsstyrelsens handläggning går snabbare bör det även förenkla för vissa kommuner som i dag beskriver att de lägger en del tid på att försöka skynda på länsstyrelsens handläggning för att få ett avgörande till stånd.

En nackdel med en tidsfrist kan vara att länsstyrelsen kan komma att upphäva kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser även när det inte är nödvändigt, t.ex. om länsstyrelsen bedömer att det inte finns tid för att avvakta sådana ytterligare utredningar som i vissa fall kan tänkas visa att planen eller områdesbestämmelserna är förenliga med en viss ingripandegrund. Denna risk bör dock vara liten eftersom tidsfristen kan överskridas, om längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner

Förslaget innebär även att antalet planer som kan antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan öka. Antalet planer som enligt PBL måste antas av kommunfullmäktige kan därmed minska i motsvarande grad, vilket innebär att handläggningstiden för ett sådant planärende vanligtvis kan förkortas med några månader. Förslaget kan antas leda till en snabbare och effektivare kommunal hantering. Detta bör även leda till lägre kostnader för kommunen eftersom tiden minskar för den kommun-interna administrationen.

Förslagen innebär bl.a. att kommunens rutiner för planläggning kan behöva ändras, men kostnaderna för dessa åtgärder bedöms vara försumbara. Förslagen bör kunna leda till minskad intern administration när färre ärenden behöver lyftas till kommunfullmäktige m.m., vilket därmed kan leda till att kommunernas kostnader för planläggning minskar något.

Ytterligare åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Förslaget innebär att byggnadsnämnderna får minskat antal bygglovsärenden, vilket bidrar till att resurser kan läggas på andra åtgärder så som bostadsbyggnation. Förslaget innebär också att byggnadsnämndernas roll förskjuts från att pröva kraven enligt PBL i förväg, till att vid behov pröva kraven i efterhand när åtgärden redan är utförd. Detta ställer krav på att byggnadsnämnderna anpassar sina organisationer och utbildar sin personal för att kunna möta denna förändring. Om tillsynsärendena ökar innebär det en påverkan på kommunernas budget eftersom tillsynsärenden inte är avgiftsbelagda utan skattefinansierade.

En annan konsekvens kopplad till förslaget är ett ökat rådgivningsbehov hos byggherrarna, som byggnadsnämnderna behöver kunna svara

Prop. 2016/17:151 upp mot i de fall det inte finns i dag. Förslaget kan leda till att antalet frivilliga bygglov kommer att öka.

En annan förändring är att ytterligare bygglovsbefriade åtgärder kommer begränsas till att inte gälla för särskilt värdefulla byggnader och områden, vilket ställer krav på kommunerna att inventera och peka ut sådana byggnader och områden samt tillhandahålla material som redovisar vilka byggnader och områden som anses särskilt värdefulla inom kommunen.

Kommunernas planavdelningar kommer också att aktivt behöva ta ställning till om bygglovsplikt för fasadändringar och mindre tillbyggnader ska återinföras eller inte, för byggnader eller bebyggelseområden där sådana åtgärder inte omfattas av skyddet i 8 kap. 13 § PBL.

Vissa av förslagen kan i särskilda situationer ge ökad risk för försämrad trafiksäkerhet, begränsa framkomlighet och störningar. Dessa frågor säkras delvis genom att dessa föreslagna åtgärder kommer att kräva tillstånd enligt väglagen (1971:948).

Förslagen innebär att bygglovsbefrielse blir huvudregel, vilket medför en risk för att detaljplaner kommer att bli mer detaljerade vid ett införande av förslagen. För att möjliggöra flexibla detaljplaner även i fortsättningen får kommunen möjlighet att återinföra bygglovsplikten för åtgärderna. Detta bör endast ske om planen är så flexibel att en efterföljande bygglovsprövning framstår som motiverad.

Sammanfattningsvis bedöms, med hänsyn till förslagens ringa omfattning i denna del, att konsekvenserna för kommunerna kommer att vara begränsade och leda till marginella kostnadsökningar.

Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder

Förslaget innebär ett förtydligande av förutsättningarna för att vidta lovfria åtgärder inom detaljplanelagt område. När det hinder för att vidta vissa lovfria åtgärder som uppmärksammades genom Mark- och miljööverdomstolens dom nu tas bort kan potentiellt fler lovfria åtgärder vidtas. Förslaget påverkar kommunernas beslut gällande lovfria åtgärder, bygglov och detaljplaner, men förväntas inte medföra några stora konsekvenser.

Den kommunala självstyrelsen

Förslaget om planeringsbesked, som innebär att kommunerna ges en möjlighet att begära ett sådant besked, påverkar inte den kommunala självstyrelsen. Detsamma gäller förslaget om att kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden får anta fler detaljplaner, förslaget om en tidsfrist vid överprövning och förslaget om ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder.

Som anförts ovan innebär förslagen om ytterligare åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov att byggnadsnämndernas roll förskjuts från att pröva kraven enligt PBL i förväg, till att vid behov pröva kraven i efterhand. Kommunerna ges dock en möjlighet att återinföra lovplikten i detaljplan och områdesbestämmelser. Sammantaget bedöms inte förslagen medföra någon negativ inverkan på den kommunala självstyrelsen.

Kommunen kan begära att länsstyrelsen ger planeringsbesked

Möjligheten för kommunen att begära planeringsbesked innebär att byggherrar i vissa fall snabbare kan få besked om förutsättningarna för genomförandet av ett byggprojekt. Detta kan leda till att en byggherre vågar gå vidare med ett projekt som annars hade bedömts vara för osäkert. I praktiken bekostas förgävesplanering, i vart fall delvis, av byggherren. Förutom kostnader för själva planläggningen kan byggherren ha kostnader för personal och administration. I de fall ett planeringsbesked innebär att förgävesplanering kan undvikas uppstår även kostnadsbesparingar för byggherren. Små företag, som har svårare att bära stora kostnader för projekt som inte blir av, gynnas särskilt av att en detaljplane-process blir mer förutsägbar, blir billigare och går något snabbare. Sammantaget leder dock förslaget endast till begränsade konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Tidsfristen bör innebära att en byggherre snabbare kan få besked om hurvida en överprövad detaljplan ska upphävas eller inte. Detta innebär att byggherren snabbare kan komma igång med sitt projekt vilket medför kostnadsbesparingar, t.ex. avseende räntekostnader, för byggherren.

Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner

Förslaget att färre planer kommer att behöva antas av kommunfullmäktige bör leda till att planprocessen blir något kortare i genomsnitt. Genom att tiden för planprocessen minskar totalt sett kan det antas leda till lägre kapitalkostnader för det företag som behöver planlägga sin mark. Det är svårt att kvantifiera de ekonomiska lättnader som kan komma att uppstå genom förslaget eftersom konsekvenserna varierar stort beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Följande exempel-situation kan illustrera vilka ekonomiska lättnader som kan komma i fråga. För ett företag som inte får någon avkastning för en fastighet under den tid som planläggningen pågår innebär en tidsmässig förkortning med tre månader en besparing på ca 75 000 kr i form av minskade ränteutgifter om anskaffningsvärdet för fastigheten är 10 miljoner kronor och den tänkta realräntan är 3 procent.

Ytterligare åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Regeringen bedömer att förslagen i första hand påverkar byggherrar och fastighetsägare, men även till viss del tillverkare av vissa material samt aktörer inom handelsbranschen som får möjlighet att sälja produkter som tidigare nekats i bygglovsprövningar i vissa sammanhang. Förslaget gör att det blir processuellt enklare att genomföra renoveringsarbeten och utveckla fastigheten då motsättningen som kan uppstå vid samordningen mellan detaljplan och bygglov försvinner.

Även om byggherrar redan i dag måste se till att kraven enligt PBL och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen uppfylls och att de har kunskap om gällande detaljplaner eller områdesbestämmelser, innebär förslagen att de behöver ta reda på vilka krav som ställs upp för de åtgärder som nu bygglovsbefrias och hur kraven uppfylls.

Byggherrarna behöver ta reda på och förstå vilka bygglovsbefriade åtgärder som kommer kräva en separat anmälan enligt 6 kap. 5 § PBF och vilka åtgärder som träffas av övergångsbestämmelser. De behöver också förstå att det finns en viss osäkerhet med att bedöma vilka byggnader eller områden som är särskilt värdefulla enligt 8 kap. 13 § PBL och vad som därmed utgör en begränsning för när undantagen från krav på bygglov inte gäller. I vissa fall kommer troligtvis byggherrarna att behöva ansöka om ett frivilligt bygglov vid osäkra bedömningar, vilket kan innebära att denna form av lov lyfts fram mer än i dag.

De byggherrar som genomför åtgärder som inte uppfyllt kraven enligt PBL eller gällande detaljplaner eller områdesbestämmelser, riskerar att drabbas av att byggnadsnämnden ingriper i efterhand.

Sammanvägt är det regeringens bedömning att konsekvenserna av förslagen inte kommer att medföra betydande negativa konsekvenser för byggherrar eftersom de regler och krav som gäller för byggnadsverk, t.ex. planlighet och tekniska krav, gäller oavsett om åtgärden är bygglovsbefriad eller inte. Den enda skillnaden är att byggnadsnämnden inte kontrollerar att kraven uppfylls innan åtgärden utförs.

Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder

Förslaget innebär ett förtydligande av förutsättningarna för att vidta lovfria åtgärder inom detaljplanlagt område. När det hinder för att vidta vissa lovfria åtgärder som uppmärksammades genom Mark- och miljööverdomstolens dom nu tas bort kan potentiellt fler lovfria åtgärder vidtas. Detta kan påverka företag som tillhandahåller sådana tjänster i någon mån.

10.4 Konsekvenser för enskilda

Kommunen kan begära att länsstyrelsen ger planeringsbesked

Konsekvenser för byggherrar behandlas under Konsekvenser för företag ovan. I övrigt innebär förslaget mycket begränsade konsekvenser för enskilda.

Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Att ett byggprojekt kan påbörjas snabbare kan även få konsekvenser för enskilda. Om det t.ex. rör sig om ett bostadsprojekt så kan tidsfristen leda till att den som väntar på en bostad kan få flytta in tidigare.

Förslaget att fler detaljplaner och områdesbestämmelser kan antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan i viss mån påverka möjligheten för den enskilde att få kunskap om hur en viss politiker eller ett visst parti agerar i ett enskilt planärende, eftersom kommunstyrelsens och byggnadsnämndens sammanträden – till skillnad från kommunfullmäktige – vanligtvis inte är öppna för allmänheten.

Förslaget innebär att de viktigaste planärendena även i fortsättningen ska antas av kommunfullmäktige, dvs. sådana ärenden som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande, kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse (jfr 5 kap. 7 § PBL). Det är även i sådana planer där den enskilde har störst intresse av att få reda på hur en viss politiker eller ett visst parti agerar.

De föreslagna ändringarna leder till att planprocessen blir något kortare i genomsnitt, bl.a. genom att färre planer kommer att behöva antas av kommunfullmäktige. För enskilda som t.ex. ansöker om en planändring hos kommunen kan förslagen således leda till något lägre kostnader. Samtidigt torde det vara vanligast att merparten av sådana planärenden som initieras av enskilda handläggs med s.k. standardförfarande vilka vanligtvis har antagits av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. För planförslag som är av sådan karaktär kommer de föreslagna ändringarna troligtvis inte att leda till några ytterligare förenklingar.

Sammantaget bedöms förslagen leda till små konsekvenser för den enskilde.

Ytterligare åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Förslagen innebär främst förenklingar för enskilda som vill göra mindre förändringar på sina byggnader. I de fall privatpersoner genomför någon eller några av de aktuella åtgärderna som föreslås bli befriade från krav på bygglov påverkas de på samma sätt som byggherrar och fastighetsägare.

Några av förslagen kan medföra risk för att kraven enligt PBL på tillgänglighet inte kommer att bli tillräckligt väl tillgodosedda i förväg. Detta gäller främst för väderskydd och mindre byggnader som placeras på allmän plats, samt balkonger som bygglovsbefrias. Regeringen bedömer att dessa åtgärder ofta har en standardisering och förutsägbarhet som gör att risken för överträdelser avseende tillgänglighetskraven får anses vara relativt låg.

Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder

Förslaget innebär ett förtydligande av förutsättningarna för att vidta lovfria åtgärder inom detaljplanelagt område. När det hinder för att vidta vissa lovfria åtgärder som uppmärksammades genom Mark- och miljööverdomstolens dom nu tas bort kan potentiellt fler lovfria åtgärder vidtas. Detta får främst konsekvenser för de fastighetsägare som genom förslaget ges möjlighet att vidta en lovfri åtgärd som de annars skulle ha varit förhindrade

Prop. 2016/17:151 att uppföra med en rättstillämpning i enlighet med Mark- och miljööverdomstolens dom. Även andra enskilda, t.ex. grannar, kan påverkas av förslaget.

10.5 Konsekvenser för miljön

Kommunen kan begära att länsstyrelsen ger planeringsbesked

Förslaget att kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen ger planeringsbesked bör inte leda till några konsekvenser för miljön. Förslaget innebär inte några förändringar i de materiella bestämmelserna om förutsättningar för detaljplanering, utan är endast ett ytterligare verktyg för samarbetet mellan stat och kommun vid detaljplanering.

Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Förslaget att länsstyrelsen ska besluta om överprövning bör inte leda till några konsekvenser som kan komma att påverka miljön.

Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner

Förslaget att färre planer kommer att behöva antas av kommunfullmäktige bör inte leda till några konsekvenser som kan komma att påverka miljön.

Ytterligare åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Förslagen bedöms få en begränsad påverkan på generationsmålet och miljökvalitetsmålen, främst God bebyggd miljö, eftersom flera av de föreslagna undantagen inte gäller för särskilt värdefulla byggnader eller bebyggelseområden. Det finns dock en ökad risk att vissa förslag kan få en mer betydande påverkan om kommunen inte i förväg pekat ut byggnader eller områden av särskilt intresse. För att minska risken ges kommunen möjligheten att efter lämplig avvägning återinföra krav på bygglov.

I miljöbalkens inledande paragraf anges att balken ska tillämpas så att värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas samt att mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas. Konsekvenser som kan uppstå i relation till dessa mål är att fler mindre byggnadsverk med olämplig utformning och placering kan bli vanligare på allmän plats. Detta kan få en negativ påverkan på upplevelsen av vardagsmiljön för nuvarande och framtida generationer, vilket riskerar att komma i konflikt med såväl generationsmålet som miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö. Genom att undantaget för mindre byggnader endast gäller allmän platsmark där kommunen är huvudman samt att placeringen är begränsad i tid bedöms risken som liten.

Därutöver kan förslagen komma i konflikt med målen för arkitektur, formgivning och design, bl.a. avseende att kulturhistoriska och estetiska värden i befintliga miljöer ska tas till vara och förstärkas samt att kvalitet

och skönhetsaspekter inte ska underställas kortsiktiga ekonomiska överväganden. Kulturmiljölagen (1988:950) anger vidare att det är en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön. Ansvaret för kulturmiljön delas av alla. Såväl enskilda som myndigheter ska visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Den som planerar eller utför ett arbete ska se till att skador på kulturmiljön undviks eller begränsas. Riksdagen har därutöver antagit nationella mål för kulturmiljöarbetet som slår fast att kulturmiljöarbetet bl.a. ska främja ett hållbart samhälle med en mångfald av kulturmiljöer som bevaras, används och utvecklas samt en helhetssyn på förvaltningen av landskapet som innebär att kulturmiljön tas till vara i samhällsutvecklingen. För dessa övergripande målsättningar bedöms dock risken för mer påtagliga konsekvenser som liten eftersom de byggnadsåtgärder som förslagen avser är begränsade.

Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder

Förslaget innebär ett förtydligande av förutsättningarna för att vidta lovfria åtgärder inom detaljplanlagt område. När det hinder för att vidta vissa lovfria åtgärder som uppmärksammades genom Mark- och miljööverdomstolens dom nu tas bort kan potentiellt fler lovfria åtgärder vidtas. Detta kan få konsekvenser för t.ex. kulturmiljöer, men inte i större utsträckning än vad som redan har godtagits vid införandet av möjligheten till att utföra lovfria åtgärder.

10.6 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Kommunen kan begära att länsstyrelsen ger planeringsbesked

Förslaget kan leda till en ökad planläggning och i förlängningen till ett ökat bostadsbyggande. Genom planeringsbesked kan osäkerheter i fråga om intressen som staten bevakar undanröjas i ett tidigt skede vilket minskar risken för förgävesplanering. På platser med stor osäkerhet när det gäller planeringsförutsättningarna kan planeringsbeskedet leda till att byggherre och kommun vågar starta och gå vidare med projekt som annars inte hade blivit av.

Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning

Kortare handläggningstider kan generellt ha en positiv betydelse för bostadsbyggandet.

Kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner

Dagens långa handläggningstider för planläggning påverkar bl.a. 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

Prop. 2016/17:151 byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter planläggning.

Regeringens förslag innebär att fler detaljplaner kan antas av kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Genom att fler detaljplaner inte behöver antas av kommunfullmäktige underlättas i viss mån den inomkommunala hanteringen, vilket innebär att den kommunala hanteringen kan kortas med några månader jämfört med om beslutet ska fattas av kommunfullmäktige.

Ett genomförande av förslaget kommer inte att innebära väsentligt fler bostäder i sig. I kombination med andra regelförenklingar bidrar förslagen emellertid till att effektivisera planprocessen som helhet, vilket innebär att tiden från idé från färdigställande kan kortas. 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 exploaterer 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.

Ytterligare åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Förslagen har ingen direkt betydelse för bostadsbyggandet i landet. En utökning av åtgärder som kan undantas från krav på bygglov innebär dock en avlastning för byggnadsnämnderna, som i stället kan använda resurserna åt andra prövningar som till exempel bostadsbyggande.

Ändrade förutsättningar för bygglov på grund av bygglovsbefriade åtgärder

Förslaget innebär ett förtydligande av förutsättningarna för att vidta lovfria åtgärder inom detaljplanelagt område. När det hinder för att vidta vissa lovfria åtgärder som uppmärksammades genom Mark- och miljööverdomstolens dom nu tas bort kan potentiellt fler lovfria åtgärder att vidtas. Ett exempel på en sådan lovfri åtgärd är uppförande av ett komplementbostadshus (s.k. attefallshus).

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

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

Planeringsbesked

10 a § *Under arbetet med att ta fram en detaljplan får kommunen begära ett planeringsbesked enligt 10 f §.*

Paragrafen, som är ny, ger kommunen en möjlighet att under arbetet med att ta fram en detaljplan begära ett s.k. planeringsbesked från länsstyrelsen. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Planeringsbesked kan begäras när som helst under ett pågående ärende om detaljplanering. Kommunen får själv bedöma om ett planeringsbesked ska begäras och, i så fall, i vilket skede av detaljplaneringen det är lämpligt att det sker. För den närmare innebörden av ett planeringsbesked hänvisas till 10 f § och 11 kap. 10 a §.

10 b § *En kommun som avser att begära ett planeringsbesked innan samråd enligt 11–17 §§ är klart, ska ge lantmäterimyndigheten, de kommuner som berörs och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse i de frågor som begäran avser tillfälle att komma in med synpunkter.*

Paragrafen, som är ny, syftar till att säkerställa att de som berörs av ett planeringsbesked får möjlighet att komma med synpunkter innan kommunen begär ett sådant besked. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Bestämmelsen innebär en skyldighet för kommunen att ge en krets av berörda myndigheter, kommuner, sammanslutningar och enskilda i övrigt tillfälle att komma in med synpunkter på den fråga som kommunen avser att begära planeringsbesked om. Med myndigheter avses även statliga myndigheter med undantag för länsstyrelsen. Kretsen är begränsad till sådana aktörer som berörs av den fråga som kommunens tänkta begäran om planeringsbeskedet avser, dvs. hur en viss åtgärd eller ett planförslag förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna (se 10 f § andra stycket).

Skyldigheten gäller inte om de frågor som planeringsbeskedet avser har omfattats av samråd enligt 11–17 §§.

10 c § *En kommun som, innan samråd enligt 11–17 §§ är klart, avser att begära ett planeringsbesked i fråga om en åtgärd som kommunen avser att planera för i ett sådant planförslag som avses i 7 § ska kungöra detta.*

En sådan kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

- 1. vilken fråga som begäran om planeringsbesked avser,*
- 2. vilket område åtgärden avser,*
- 3. om åtgärden avviker från översiktsplanen,*
- 4. var underlaget för begäran om planeringsbesked finns tillgängligt, och*
- 5. inom vilken tid, dock minst tre veckor, och till vem synpunkter på åtgärden ska lämnas.*

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Prop. 2016/17:151 Paragrafen, som är ny, reglerar kommunens skyldighet att kungöra sin avsikt att begära ett planeringsbesked i vissa fall och vad en sådan kungörelse ska innehålla. Bestämmelserna har sina motsvarigheter i de som gäller vid samråd enligt 11 a och 11 b §§. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Av *första stycket* följer en skyldighet för kommunen att kungöra sin avsikt att begära ett planeringsbesked. Kungörande ska ske endast om planeringsbesked ska begäras i fråga om en åtgärd som kommunen avser att planera för i ett planförslag som avses i 7 § (utökat planförfarande), dvs. planförslag som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Har den åtgärd som kommunen avser att begära planeringsbesked om omfattats av samråd enligt 11–17 §§ behöver inte kungörande ske.

Enligt *andra stycket 1* ska det av kungörelsen framgå vilken fråga som begäran om planeringsbesked avser, dvs. hur en viss åtgärd eller ett planförslag förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna (se 10 f § andra stycket).

Av *andra stycket 5* följer bl.a. att kommunen i kungörelsen ska ange inom vilken tid synpunkter på åtgärden ska lämnas. Tiden, som ska vara minst tre veckor, kan variera beroende på frågornas omfattning och komplexitet och ska vara skälig med hänsyn till vad begäran avser.

För ledning när det gäller bestämmelserna i övrigt hänvisas till förarbetena till 11 a och 11 b §§ (prop. 1985/86:1 s. 13 f. och 609 f., prop. 2009/10:170, del 1, s. 236 och 445 f., prop. 2013/14:126 s. 80 f. och 295 respektive prop. 1985/86:1 s. 612 f., prop. 1989/90:37 s. 60 f., prop. 2009/10:170, del 1, s. 237 och 446 samt prop. 2013/14:126 s. 81 och 295 f.).

10 d § *Kommunen ska redovisa dels de synpunkter som har kommit fram till följd av förfarandet enligt 10 b och 10 c §§, dels de kommentarer som kommunen har med anledning av synpunkterna.*

Paragrafen, som är ny, rör kommunens redovisning av inkomna synpunkter och kommunens kommentarer till dessa. Regleringen har sin motsvarighet i fråga om samråd i 17 §. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Bestämmelsen reglerar kommunens skyldighet att redovisa de synpunkter som har kommit fram från den krets av berörda som avses i 10 b § och till följd av kungörande enligt 10 c §. Kommunen ska även redovisa de kommentarer som den har med anledning av synpunkterna. I fråga om redovisningens omfattning hänvisas till förarbetena till 17 § (prop. 1985/86:1 s. 179 och 611 f., prop. 1994/95:230 s. 75, prop. 2009/10:170, del 1, s. 445 och prop. 2013/14:126 s. 297).

I vilket sammanhang redovisningen ska ske framgår av 10 e §.

10 e § *En begäran om planeringsbesked ska vara skriftlig och innehålla en redovisning enligt 10 d eller 17 §.*

I paragrafen, som är ny, finns en bestämmelse om formen för en begäran om planeringsbesked och vad begäran ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Kommunens begäran om planeringsbesked ska vara skriftlig och innehålla en redogörelse för de synpunkter som har kommit fram till följd av förfarandet enligt 10 b och 10 c §§ alternativt enligt samrådsförfarandet enligt 11–17 §§. Begäran ska således innehålla de synpunkter som berörda myndigheter m.fl. har lämnat och de kommentarer som kommunen har med anledning av synpunkterna.

10 f § Om kommunen begär det, ska länsstyrelsen ge ett planeringsbesked.

I beskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Ett planeringsbesked får förenas med villkor.

Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en fullständig begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att på kommunens begäran lämna ett planeringsbesked. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Av *första stycket* framgår att länsstyrelsen ska ge ett planeringsbesked om kommunen begär det. Den prövning som länsstyrelsen ska göra följer av *andra stycket*.

Av *andra stycket* följer att länsstyrelsen i planeringsbeskedet ska bedöma hur en viss åtgärd förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket. Med åtgärd avses i detta sammanhang, förutom enskilda åtgärder, även planförslag. En begäran kan avse en eller flera åtgärder i förhållande till en eller flera ingripandegrunder. Länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning av om åtgärden har en sådan innebörd som anges i den ingripandegrund som kommunens begäran avser. Bedömningen ska omfatta samma överväganden som vid länsstyrelsens prövning av kommunens beslut om detaljplan enligt 11 kap. 10 och 11 §§. Länsstyrelsen ska således ta tillvara statens samlade intressen. Att planeringsbesked har getts i en fråga hindrar inte att kommunen senare under planprocessen begär sådant besked i en annan fråga.

Ett planeringsbesked får förenas med villkor. Ett sådant villkor ska ta sikte på åtgärden och vara tydligt utformat. Villkoret får enbart avse sådana förhållanden som krävs för att undanröja eventuella skäl till ingripande enligt 11 kap. 10 och 11 §§. Villkor ska inte avse krav på att en viss utredning ska företas. Bestämmelsen ger länsstyrelsen en möjlighet att, i kombination med att ställa upp vissa villkor, ge besked om att åtgärden inte har en sådan innebörd som anges i ingripandegrunderna i fall där det står klart att en viss ändring i de föreslagna åtgärderna skulle undanröja skälen till ingripande. En åtgärd kan till exempel vara godtagbar förutsatt att byggnader flyttas några meter för att minska bullerstörningar eller att bebyggelsens höjd sänks med ett antal meter med hänsyn till totalförsvarets intressen.

Enligt *tredje stycket* ska länsstyrelsen ge planeringsbesked inom sex veckor från det att länsstyrelsen fick in en fullständig begäran om planeringsbesked från kommunen. En begäran om planeringsbesked kan avse olika frågor som kräver olika underlag. Det är länsstyrelsen som avgör om en begäran innehåller de uppgifter som behövs i varje enskilt fall.

Prop. 2016/17:151 Om det saknas en redovisning enligt 10 d eller 17 § eller om länsstyrelsen bedömer att underlaget inte är tillräckligt bör länsstyrelsen, inom ramen för den allmänna serviceskyldigheten, ge kommunen möjlighet att komplettera sin begäran (jfr 4 § förvaltningslagen [1986:223]).

Tidsfristen om sex veckor får överskridas om längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Exempel på sådana särskilda omständigheter som kan motivera att länsstyrelsen får överskrida fristen är att ärendet är särskilt komplicerat eller berör många olika intressen. Utrymmet för att överskrida fristen är begränsat. Till följd av behovet av att kommunen får besked om förutsättningarna för det fortsatta planarbetet ska bestämmelsen om att den föreskrivna tidsfristen får överskridas tillämpas restriktivt.

Antagandet av en detaljplan

27 § En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

Ett sådant uppdrag får inte delegeras.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om möjlighet för kommunfullmäktige att delegera antagande av detaljplan till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Övervägandena finns i avsnitt 6.

I *första stycket* har bestämmelsen ändrats på så sätt att den innehåller samma uttryck som finns i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Den ger därmed uttryck för de principer som ligger till grund för bestämmelsen i kommunallagen. Antagandet av en detaljplan får således delegeras från kommunfullmäktige till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden under förutsättning att planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Uttrycket plan som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt omfattar sådana planförslag som ska handläggas enligt det förfarande som regleras i 7 § (utökad planförfarande), dvs. planförslag som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undantagsvis kan dock en detaljplan för vilken det utökade planförfarandet ska tillämpas vara av sådan karaktär att planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Så kan vara fallet om detaljplanen har ett tydligt stöd i ett detaljplaneprogram som kommunfullmäktige har antagit. Det kan även vara fråga om att detaljplanen i någon begränsad del inte är förenlig med översiktsplanen, men där detaljplanens allmänna inriktning ändå har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

Av *andra stycket*, som är nytt, följer att kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden inte får delegera ett uppdrag att anta en detaljplan. Bestämmelsen innebär att kommunallagens regler om delegering av ärenden inte är tillämpliga på antagande av sådana planer.

9 kap. Bygglov, rivningslov och marklov m.m.

Undantag för ekonomibyggnader m.m.

3 a § *Trots 2 § krävs det inte bygglov för nybyggnad om byggnaden*
1. placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till,

2. placeras på platsen högst tre månader,
3. inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och
4. har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.

Om en byggnad enligt första stycket flyttas inom samma allmänna plats krävs bygglov.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om undantag från det generella kravet på bygglov för nybyggnad i 2 § första stycket 1. Undantaget avser mindre byggnader med tillfällig placering på allmän plats där kommunen är markägare. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Av första stycket följer att bygglov inte krävs för nybyggnad på mark som betecknas som allmän plats i detaljplan och som kommunen äger (jfr 1 kap. 4 §). Byggnaden får placeras på platsen högst tre månader, ha en byggnadsarea som inte är större än 15,0 kvadratmeter och en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, dvs. samma storlek som gäller för komplementbyggnader enligt 4 §, s.k. friggebodar.

Bestämmelsen tar sikte på en byggnad som används som t.ex. valstuga, tillfällig informationsbyggnad eller för tillfällig försäljning av mat och dryck och liknande. För byggnader som återkommer på samma plats säsong efter säsong gäller sedan tidigare bestämmelser om bygglov för ändamål av säsongskaraktär (9 §) och för byggnader som har en större byggnadsarea eller behöver stå på samma plats en längre tid finns regler om tidsbegränsade bygglov (33 §).

Med nybyggnad avses både uppförande av en ny byggnad och flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats (1 kap. 4 §). Enligt andra stycket krävs det bygglov om byggnaden flyttas till en ny placering inom samma allmänna plats, vilket innebär att byggnaden inte får placeras på en plats under tre månader för att därefter flyttas till en ny placering inom samma allmänna plats för att stå där under en ny tremånadersperiod utan bygglov. Bestämmelsen hindrar inte att byggnaden flyttas till en annan allmän plats inom samma detaljplan eller till en allmän plats inom en annan detaljplan.

Åtgärden ska följa gällande detaljplan (10 kap. 2 §).

3 b § *Trots 2 § krävs det inte bygglov för nybyggnad av ett fristående väderskydd för kollektivtrafiken om byggnaden*

1. inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och
2. har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.

Första stycket gäller inte om

1. väderskyddet placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd, eller
2. åtgärden vidtas inom ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §.

Paragrafen, som är ny, utgör ett undantag från det generella kravet på bygglov för nybyggnad i 2 § första stycket 1. Undantaget avser väderskydd för kollektivtrafiken. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Av första stycket följer att bygglov inte krävs för nybyggnad av fristående väderskydd för kollektivtrafiken, om väderskyddet inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter och har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.

Med väderskydd avses skydd för olika slag av kollektivtrafik, t.ex. buss och spårvagn. Det avser inte perrongtak på tågstationer. Väderskyddet ska vara fristående, och får inte byggas som tillbyggnad till en byggnad.

En reklamskylt som utgör en del av ett väderskydd kan kräva bygglov inom områden med detaljplan, jfr 6 kap. plan- och byggförordningen (2011:338). Däremot krävs inte bygglov för en skylt som anger att det är en hållplats eller t.ex. vilken busslinje som stannar vid hållplatsen.

Av *andra stycket* följer att undantaget enligt första stycket inte gäller i vissa fall. Krav på bygglov gäller om väderskyddet placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd. Bygglov krävs således om ett väderskydd placeras intill ett befintligt väderskydd och om två eller fler väderskydd placeras intill varandra. Uttrycket i direkt anslutning tar sikte på väderskydd på samma sida av en gata eller väg.

Bygglov krävs även för uppförande av väderskydd inom sådana bebyggelseområden som vid tillämpning av 8 kap. 13 § anses vara särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr prop. 1985/86:1 s. 509 f. och prop. 2009/10:170, del 1, s. 464).

Bygglovsfrihet gäller både inom och utanför områden med detaljplan. Åtgärden ska följa gällande detaljplan och områdesbestämmelser (10 kap. 2 §).

Undantag för en- och tvåbostadshus inom detaljplan

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 väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

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

Paragrafen, som ändras i andra stycket, innehåller bestämmelser om bygglovsbefriade åtgärder på en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan.

I *andra stycket* har hänvisningen till 8 § ändrats till följd av ändringen i den bestämmelsen.

5 a § 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 §.

Paragrafen, som är ny, utgör ett undantag från det generella kravet på bygglov för tillbyggnad i 2 § första stycket 2. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Bestämmelserna i *första stycket* innebär att en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel får uppföras på en- och tvåbostadshus inom ett område med detaljplan. En sådan tillbyggnad får inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, om inte berörda grannar medger en närmare placering. Med en liten tillbyggnad avses samma begränsning i tillbyggnadens storlek som vid tillämpningen av 6 §, jfr prop. 1985/86:1 s. 276 och prop. 2009/10:170, del 1, s. 468. Med upp-

stickande byggnadsdel avses exempelvis skorstenar och mindre anordningar för ventilation på tak.

Av *andra stycket* följer, på motsvarande sätt som för en komplementbyggnad enligt 4 §, att en tillbyggnad enligt första stycket får placeras närmare gränsen än 4,5 meter om de grannar som berörs medger det.

Av *tredje stycket* följer att undantaget enligt första stycket inte gäller för det fall kommunen i en detaljplan har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som vid tillämpning av 8 kap. 13 § anses vara särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr prop. 1985/86:1 s. 509 f. och prop. 2009/10:170, del, 1 s. 464).

Åtgärden ska följa gällande detaljplan (10 kap. 2 §).

Undantag för andra byggnader inom detaljplan

6 a § 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 §.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om undantag från det generella kravet på bygglov för ändring av en byggnad enligt 2 § första stycket 3 c. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Första stycket innebär att åtgärder som att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial får vidtas på andra byggnader än en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan, om åtgärden vidtas på fasader eller tak som vetter mot kringbyggd gård. Med kringbyggd gård avses inte bara helt slutna kvarter, utan även gårdar som i huvudsak är kringbyggda.

Av *andra stycket* följer att första stycket inte gäller för det fall kommunen i en detaljplan har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas på en byggnad eller inom ett bebyggelseområde som vid tillämpning av 8 kap. 13 § anses vara särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr prop. 1985/86:1 s. 509 f. och prop. 2009/10:170, del 1, s. 464).

Åtgärden ska följa gällande detaljplan (10 kap. 2 §).

Krav i detaljplan eller områdesbestämmelser

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 eller 4 a–4 c §§,

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

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,

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,

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när kommunen utöver vad som följer av 2–7 §§ kan bestämma att det krävs bygglov. Första stycket har ändrats genom att hänvisningen till 5 § i punkten 2 a har tagits bort (jfr punkten 6) och den tidigare punkten 2 c har upphävts (jfr punkten 7). Slutligen har tre nya punkter införts. Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

Av *första stycket 6*, som är ny och ersätter den tidigare hänvisningen till 5 § i punkten 2 a, följer att kommunen i en detaljplan får bestämma att bygglov krävs för sådana bygglovsbefriade fasadåtgärder som avses i 5 och 6 a §§, dvs. färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial på alla typer av byggnader. Kommunen kan bestämma detta för alla typer av miljöer.

Av *första stycket 7*, som är ny och ersätter den tidigare punkten 2 c, följer att kommunen i områdesbestämmelser får bestämma att bygglov krävs för att byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial, eller för någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende (jfr 2 § andra stycket motsatsvis). Kommunen kan bestämma detta för alla typer av miljöer.

Av *första stycket 8*, som är ny, följer att kommunen i en detaljplan får bestämma att bygglov krävs för en åtgärd som avses i 5 a §, dvs. en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel på en- och tvåbostadshus. Kommunen kan bestämma detta för alla typer av miljöer.

Förutsättningar för bygglov

30 § Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

Sådana åtgärder som genomförts utan bygglov med stöd av 4–4 c §§ eller motsvarande äldre bestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om förutsättningar för bygglov inom ett område med detaljplan, har kompletterats med ett nytt tredje stycke. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Av *tredje stycket* följer hur sådana bygglovsbefriade åtgärder som får strida mot gällande detaljplan ska hanteras i en senare prövning av bygglov. Bestämmelsen innebär att byggnadsnämnden ska bortse från sådana lovbeFriade åtgärder när den bedömer om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen enligt första stycket.

10 kap. Genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder

2 § Om annat inte särskilt anges i denna lag eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller
2. om åtgärden inte kräver lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4–4 c §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur åtgärder ska genomföras i förhållande till givet lov eller, om lov inte krävs, till den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området. Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

I *andra stycket* har den tidigare hänvisningen till 9 kap. 5 § tagits bort. Sådana åtgärder som avses i den paragrafen ska således, i enlighet med första stycket, följa gällande detaljplan.

11 kap. Tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder

Tillsyn över kommunala beslut

10 a § Om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § om att en åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket, får överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Första stycket gäller inte om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ett planeringsbeskeds inverkan på länsstyrelsens möjlighet att överpröva och upphäva en detalj-

Prop. 2016/17:151 plan. Övervägandena finns i avsnitt 4. Författningskommentaren har utvecklats med anledning av *Lagrådets* synpunkter.

Bestämmelsen i *första stycket* begränsar länsstyrelsens möjlighet att överpröva och upphäva kommunens beslut om en detaljplan när ett planeringsbesked har getts. Ett planeringsbesked om att en viss åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i någon av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § andra stycket medför att den åtgärden inte får leda till överprövning och upphävande med tillämpning av den ingripandegrund som bedömts i beskedet. Detsamma gäller om länsstyrelsen har förenat planeringsbeskedet med villkor och villkoret har iakttagits.

Länsstyrelsen är därmed oförhindrad att överpröva och upphäva kommunens beslut på grund av åtgärder eller grunder för ingripande som inte har behandlats i planeringsbeskedet. Även åtgärder och grunder för ingripande som har behandlats i planeringsbeskedet kan ligga till grund för överprövning och upphävande om länsstyrelsen har förenat planeringsbeskedet med villkor och kommunen inte har iakttagit villkoret.

Av *andra stycket* följer att länsstyrelsen, trots första stycket, inte i alla situationer är förhindrad att överpröva eller upphäva en kommuns beslut om en detaljplan med hänvisning till den fråga som ett planeringsbesked avser, dvs. hur en viss åtgärd förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna (se 5 kap. 10 f § andra stycket). För detta krävs dock att åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den fråga som planeringsbeskedet avser. Ändrade planeringsförutsättningar kan t.ex. bestå i att det i fråga om miljö- och hälsorisker framkommer ny kunskap eller att det har meddelats nya eller ändrade föreskrifter om t.ex. miljökvalitetsnormer. En väsentlig ändring av förutsättningarna för planeringen kan t.ex. vara att en beskrivning av konsekvenserna för miljön och människors hälsa som tas fram efter det att ett planeringsbesked har getts innebär att det, med hänvisning till den fråga som beskedet avser, finns grund för ingripande enligt 10 § andra stycket.

11 § Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Beslut enligt första stycket ska fattas inom två månader från det att länsstyrelsen har beslutat om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Paragrafen reglerar förutsättningarna för att länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut om en detaljplan eller områdesbestämmelser. Bestämmelsen har ändrats så att det i andra stycket har införts en tidsfrist inom vilken länsstyrelsen ska fatta ett sådant beslut. Övervägandena finns i avsnitt 5.

I *andra stycket* finns en tidsfrist för länsstyrelsens beslut om att upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser. Tidsfristen innebär att länsstyrelsen ska fatta sitt beslut inom två månader från det att den har beslutat om överprövning enligt 10 § första stycket.

Till följd av bestämmelsen i 12 § gäller tidsfristen även i de fall där länsstyrelsen beslutar att tillämpa bestämmelserna om överprövning i fråga om byggnadsnämndens beslut om lov eller förhandsbesked enligt 9 kap.

Tidsfristen gäller även i de fall där 18 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. föreskriver att bestämmelserna i 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen ska tillämpas på beslut att ge lov eller förhandsbesked i fråga om verksamheter eller åtgärder som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

Tidsfristen får överskridas om längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Exempel på omständigheter som kan motivera att länsstyrelsen får överskrida fristen är att ärendet är särskilt komplicerat eller att det krävs kompletterande underlag från kommunen för att klargöra att planen uppfyller de krav som kan ställas på hälsa och säkerhet. Utrymmet för att överskrida tidsfristen är begränsat. Med hänsyn till vikten av att kommunens planprocess kan avslutas ska bestämmelsen om att den föreskrivna tidsfristen får överskridas tillämpas restriktivt.

12 kap. Byggnadsnämnden

6 § Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) får, utöver det som följer av 6 kap. 34 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,
3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller
4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

Paragrafen har i punkt 1 ändrats så att den innehåller samma uttryck som i kommunallagen. Någon förändring i sak är inte avsedd. Övervägandena finns i avsnitt 6.

13 kap. Överklagande

Överklagande av länsstyrelsens och andra statliga förvaltningsmyndigheters beslut

5 a § *Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas till regeringen.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att länsstyrelsens beslut om planeringsbesked överklagas till regeringen. Se vidare 13 kap. 10 a §. Övervägandena finns i avsnitt 4.

6 § Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol.

Paragrafen, som har ändrats med anledning av bestämmelsen i 5 a §, reglerar vilka av länsstyrelsens och andra statliga förvaltningsmyndigheters beslut som överklagas till mark- och miljödomstol.

10 a § *Ett beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas endast av kommunen.*

Paragrafen, som är ny, reglerar rätten att överklaga länsstyrelsens beslut om planeringsbesked. Endast kommunen får överklaga ett sådant besked. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Överklagandetid m.m.

16 § Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser liksom beslut om lov eller förhandsbesked räknas dock, för alla utom för sökanden och övriga som har delgetts beslutet, från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid överklagande. Första stycket har ändrats genom att en hänvisning till 5 a § har lagts till. Hänvisningen till förvaltningslagen avser därmed även överklagande av planeringsbesked.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2. Har en länsstyrelse, före den 1 juli 2017, enligt 11 kap. 10 § första stycket beslutat om överprövning ska tidsfristen om två månader i 11 kap. 11 § andra stycket räknas från den 1 juli 2017.

3. Har en kommun, före ikraftträdandet, med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 2 a bestämt att bygglov krävs för att vidta en åtgärd som avses i 9 kap. 4 b §, ska bygglov krävas även för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 5 a §, till dess kommunen bestämmer annat.

Lagen träder i kraft den 1 juli 2017 med vissa övergångsbestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 9.

I *andra punkten* anges att den tidsfrist om två månader som införs i 11 kap. 11 § andra stycket även ska gälla för ärenden som vid ikraftträdandet är under handläggning hos länsstyrelsen om länsstyrelsen har beslutat om överprövning enligt 11 kap. 10 §. För sådana ärenden ska tidsfristen räknas från ikraftträdandet och inte från tidpunkten för beslutet om överprövning.

I *tredje punkten* anges att om en kommun, före ikraftträdandet, med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 2 a i en detaljplan för en värdefull miljö har bestämt att det krävs bygglov för att göra en tillbyggnad enligt 9 kap. 4 b § första stycket 1, ska bygglov även krävas för att göra en sådan liten tillbyggnad som avses i 9 kap. 5 a §, till dess kommunen bestämmer annat.

Sammanfattning av betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)

Prop. 2016/17:151
Bilaga 1

Uppdraget

Regeringen gav Plangenomförandeutredningen ursprungligen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning. Det uppdraget redovisades till regeringen i december 2012.

Uppdraget har senare utvidgats till att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över

- kravet på detaljplan,
- kravet på bygglov,
- möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande, och
- möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Enligt direktiven ska vi således analysera om kraven på när en detaljplan ska utarbetas och när bygglov ska krävas är ändamålsenligt utformade eller om det i vissa situationer skulle kunna vara lämpligt att låta på eller helt avskaffa kravet på detaljplan respektive bygglov. Vi ska också studera förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa plan- och bygglagens bestämmelser om enkelt planförfarande och i övrigt analysera förslag som kan medföra enklare förfaranden vid utarbetande av detaljplaner. I uppdraget ingår vidare att pröva om det finns förutsättningar att utvidga möjligheterna för en kommunal nämnd att anta detaljplaner.

Utredningen ska vidare studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Utredningen ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs.

Problembilden

Vi redovisar i betänkandet några förhållanden som ger en bild av hur delar av plan- och bygglovsprocessen fungerar i praktiken. Vi har noterat att samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas för att tillgodose behovet av bostäder.

Detaljplanerna har fått en ny karaktär, inte minst genom att planerna blir alltmer detaljerade, att planerna i allt högre grad syftar till att genomföra ett visst projekt och att utformningen ofta redan är bestämd innan den formella planprocessen inleds. Detaljeringsgraden beror åtminstone delvis på att bygglovsprövningen upplevs som svag och att det är lättare för kommunen att få gehör för sina önskemål om de uttrycks i form av bestämmelser i en detaljplan.

Vi har konstaterat att många problem är kopplade till inaktuella planer och att många nya planer är av administrativ karaktär, på så vis att planen endast avser att ändra en underliggande plan och att planläggningen i dessa fall inte tillför några mervärden av betydelse. Äldre planer har ibland en inlåsandande effekt, inte minst om byggrätten har utformats utifrån en begränsad analys om vad som kan anses vara en lämplig utveckling. Istället för att pröva vad som är en lämplig utveckling stannar bygglovs-

prövningen påfallande ofta vid hur en åtgärd förhåller sig till tidigare fastslagna bestämmelser och värden, vilket bl.a. kan ifrågasättas utifrån det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Den inlåsande effekten skapar även ett stort behov av avvikelser, där nuvarande möjlighet till avvikelse uppfattas som alltför begränsad.

En del av den upplevda trögheten i planprocessen kan antas bero på rollfördelningen mellan staten, kommunen och byggherren. De viktigaste besluten i ett projekt fattas ofta redan innan planeringsförutsättningarna är kända, vilket innebär att man ibland måste göra omtag sent i processen när nya sakförhållanden blir kända. Omtagen beror delvis på att de statliga ingripandegrunderna, bl.a. riksintressena, är otydliga.

Planprocessen uppfattas som ineffektiv, bl.a. används inte möjligheterna till slopad bygglovsprövning. Onödigt många detaljplaner behöver beslutas av kommunfullmäktige. Prövningen av överklaganden tar lång tid och reglerna om expediering av lov uppfattas som ineffektiva.

Plan- och bygglagstiftning i andra länder

Det finns i de flesta europeiska länder många likartade principer bakom den lagstiftning som reglerar fysisk planering. Det föreligger emellertid skillnader i statsskick, rättsgrundsatser och politisk historia som gör att systemen och hierarkierna ser olika ut och det är därför vanskligt att direkt översätta lagstiftningen till svenska förhållanden. I princip finns det alltid en samverkan mellan planeringsnivåerna, men den samverkan kan se olika ut. Även i länder där kommunerna till synes har stor frihet, t.ex. i de nordiska länderna, kan det krävas att planerna fastställs av staten i någon form. Ett gemensamt drag hos många länder som inte är särskilt tydligt i Sverige är en uttalat regional planeringsnivå, som omsätter nationella politiska prioriteringar i den fysiska planeringen till planeringsramar för kommuner och lokala aktörer.

Våra direktiv omnämner särskilt Tyskland och Storbritannien som exempel på länder där lagstiftningsåtgärder för att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocesserna är eller har varit aktuella. Vi anser att vi dessutom kan hämta en del inspiration och intressanta idéer från våra nordiska grannländer Danmark och Norge, som ligger närmare oss när det gäller lagstiftningstradition och synsätt på plan- och byggnadslagstiftningens uppbyggnad och funktion.

I Tyskland torde det särskilt vara den omtalade § 34 i den federala plan- och byggnadslagstiftningen som har väckt intresse. Den skulle kunna utgöra förebild för möjligheterna att finna en lagreglerad modell för att reducera prövningsförfarandet för viss bostadsproduktion. Paragrafen, som funnits i den tyska lagstiftningen sedan 1960-talet, anses bidra till en väsentligt kortare plan- och bygglovsprocess i samband med förtätning av bostadsområden. Vi har prövat och föreslår också en liknande reglering som kan omsättas till svenska förhållanden i form av en lagreglerad planbestämmelse enligt PBL.

I Storbritannien har regeringen i samband med beslutet 2012 om det senaste nationella planeringsramverket lanserat en rad åtgärder för att snabba upp och effektivisera planprocessen. Betydande resurser kommer att läggas på att förkorta handläggnings- och överklagandetider, att höja

kvalitén på lokala planer och att förenkla planeringen genom att väsentligt reducera mängden skriftliga råd och anvisningar för fysisk planering.

Det finns vissa principiella skillnader mellan olika länder när det gäller den kommunala detaljplaneringen. Detaljplanering i kommunal regi sker i Tyskland, i Danmark och i Norge. I Tyskland är det inte alltid nödvändigt att upprätta en detaljplan och planen kan vara antingen kvalificerad eller enkel, vilket har betydelse för hur byggtillståndet senare prövas. I Danmark kan kommunen ta hjälp av byggherren och där kan planen upphävas när den inte längre behövs. I Norge kan detaljplanering ske i två steg, såväl genom *områdesregulering* som genom *detaljregulering* för konkreta projekt. Det finns även en rätt till privat detaljplanering för konkreta projekt, där kommunen har skyldighet att ta ställning till om ett förslag ska föras vidare och skickas ut för samråd. I Storbritannien sker planeringen av byggherren själv efter planeringstillstånd av kommunen. Beslutet om planeringstillstånd kan leda till att planeringen därefter sker i ett eller två steg.

När det gäller allmänhetens insyn, möjligheter att överklaga och tidsfrister föreligger också en del skillnader. I Danmark ska ett förslag till detaljplan offentliggöras och granskas och sakägare och andra berörda ska underrättas skriftligen. När planen sedan har antagits, finns ingen möjlighet att överklaga innehållet i den. I Norge ska ett förslag till *reguleringsplan* skickas ut för samråd och granskas, varvid vem som helst kan yttra sig. När planen har antagits kan den överklagas av den som yttrat sig under samrådet men inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

I Storbritannien ska byggherren före en ansökan om planeringstillstånd underrätta sakägare och andra berörda inom området för planeringen. Ansökan om större exploateringar offentliggörs genom annonsering och med skyltar i området. Ett beslut om planeringstillstånd kan endast överklagas av sökanden, dvs. om beslutet då innebär ett avslag eller är förenat med särskilda planeringsvillkor. I Tyskland sker ett samråd med myndigheter och allmänhet tidigt i planprocessen på grundval av ett preliminärt utkast av planen. När planförslaget sedan är färdigt ska det ställas ut offentligt. Sakägare, vars rättigheter påverkas av planen och som har framfört invändningar under utställningen, kan överklaga ett beslut om att anta planen till förvaltningsdomstol.

Våra utgångspunkter

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. miljökvalitetsnormer, 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 inci-

tament 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.

Med tanke på de många problem som är kopplade till inaktuella detaljplaner, bör dessa planer delvis upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Endast det obligatoriska innehållet i detaljplanen behöver finnas kvar.

Vi anser att formkraven på både översiktsplaneprocessen och detaljplaneprocessen kan begränsas och det bör även bli lättare att upphäva detaljplaner. Områdesbestämmelserna kan upphävas.

Vi anser vidare att kommunernas bedömningar i bygglovsärenden behöver stärkas. Vi menar att kommunen i princip bör ha samma möjlighet att hävda krav i bygglovskedet som i en detaljplan.

Bygglövsbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner. I den mån som utformningen redan är känd i detaljplaneskedet, bör det inte vara nödvändigt med en efterföljande bygglovsprövning. Utformningen bör då kunna prövas slutligt genom planbeslutet.

Utrymmet för avvikelser från gamla detaljplaner behöver ses över. Vi har stannat vid en lösning där utrymmet för avvikelser precis som idag bör vara begränsat under genomförandetiden, men där möjligheten att medge avvikelser efter genomförandetidens slut kan utökas.

Utrymmet för vilka planer som kan antas av byggnadsnämnden upplevs vara begränsat. En fråga som därför har diskuterats vid flera tillfällen är om inte fler ärenden borde kunna delegeras. Vi anser att kommunen själv bör kunna besluta om hur planärenden ska antas utifrån de allmänna principer som anges i kommunallagen.

Vi delar också uppfattningen att nuvarande regler om expediering av bygglov är administrativt betungande. Vi anser att det vore en fördel att införa ett system liknande det som tillämpas i planprocessen. Där ges den som är berörd av planläggningen tillfälle att yttra sig innan beslutet fattas. Den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt – och då framfört synpunkter som inte har tillgodosetts – har inte heller rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder. Enligt vår mening bör en liknande ordning införas i bygglovsprocessen.

Våra förslag

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, miljökvalitetsnormer, 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 översiktsplaneprocessen, 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 bostadsförslagslagen. Lagen förtydligas också med att bostadsförslagslagen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen

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 förutses 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.

Större tyngd bör läggas vid samrådet och att kommunen i lämpliga former ska ge kommunmedlemmarna och berörda myndigheter och organisationer tillfälle till insyn och möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Av planhandlingarna ska det framgå hur kommunen har tillgodosett behovet av medborgarinflytande och hur den har samrått med berörda myndigheter. De formella kraven på samrådet begränsas således i huvudsak till att redovisa hur kraven på medborgarinflytande har tillgodosetts. Utställningen avskaffas men ett granskningsförfarande behålls för berörda myndigheter.

Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandeinstrument. Under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen. Kommunen får införa bygglovsplikt, om det behövs för ett ändamålsenligt genomförande.

Bygglovsplikt förutsätter att detaljplanen inte samtidigt innehåller detaljerade planbestämmelser om utformning och utförande. När bygglov inte behövs, ska byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden inför

det tekniska samrådet. Byggnadsnämnden har möjlighet att vägra startbesked om den anmälda åtgärden strider mot planen. Avvikelser från detaljplanen prövas som en ansökan om bygglov.

Detaljplanen upphör delvis att gälla efter genomförandetidens slut, om inte kommunen förlänger genomförandetiden. Förfarandet att förlänga genomförandetiden förenklas.

Efter genomförandetidens slut inträder bygglovsplikt, motsvarande den lovplikt som idag normalt gäller inom detaljplanelagda områden. Kvartermarken är fortfarande planlagd, vilket innebär att krav enligt annan lagstiftning, som vanligtvis gäller utom detaljplan, inte inträder, strandskydd återinträder inte osv.

När genomförandetiden har löpt ut, ersätter en lagreglerad planbestämmelse de frivilliga planbestämmelserna, med innebörden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Bygglov får dock ges även för andra utformningar om de är förenliga med områdesplanen.

Byggnadsnämndens bedömning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön ska jämföras med prövningen i en detaljplan, när vissa allmänna intressen prövas i ärenden som avser lov och förhandsbesked. Byggnadsnämndens uppfattning får därigenom samma tyngd som om frågan prövades i en detaljplan.

Byggnadsnämnden kan i ett bygglov besluta att gemensamhetsanläggningar ska vara inrättade för att startbesked ska kunna ges. Nuvarande möjlighet, att genom en detaljplanebestämmelse villkora möjligheten att ge lov med att vissa åtgärder ska ha vidtagits, ändras. Kommunen kan välja om åtgärden ska ha vidtagits för att lov ska kunna ges eller om åtgärden behöver ha vidtagits först i samband med byggnadsnämndens beslut om startbesked. Trots en planbestämmelse om att lov inte får ges förrän en viss åtgärd har vidtagits, får byggnadsnämnden en möjlighet att i ett beslut om lov senarelägga genomförandet så att åtgärden istället ska ha vidtagits senast i samband med beslutet om startbesked.

Bygglov förutsätter anslag på platsen och kungörelse på webben under viss tid. Endast de som har lämnat synpunkter som inte har tillgodosetts har möjlighet att överklaga ett bygglov. Mindre ändrings- och kompletteringsåtgärder behöver inte kommuniceras och kan inte heller överklagas.

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.

Detaljplaneprocessen utformas med den nya översiktsplanen som förebild, vilket bl.a. innebär att kravet på kungörelse tas bort och att granskningskedet förenklas. Planförslaget ska under samrådet hållas tillgängligt på kommunens webbplats. Kommunen ska i samrådsredogörelsen redovisa hur samrådet har genomförts.

Möjligheten till planavvikelse utökas efter genomförandetidens slut. I planer med löpande genomförandetid kvarstår utrymmet för avvikelser enligt dagens regler, men med utökad möjlighet att kunna godta befintliga byggnader m.m. som är planstridiga.

Merparten av de frivilliga planbestämmelserna upphör att gälla efter genomförandetidens slut och därigenom försvinner en stor del av behovet av planavvikelse. Även andra ändamål än vad som anges i detaljplanen ska kunna prövas.

Det blir möjligt att även godta privata huvudmän inom s.k. A-tomter, dvs. sådan kvartersmark där användningen är fri så länge det allmänna (staten, kommunen, landstinget) är huvudman för verksamheten. Verksamheten får inte vara störande för omgivningen. Lösensplikten för kommunen enligt 14 kap. 14 § PBL ska då förfalla.

Definitionen av begreppet *bebygga* i PBL ändras, vilket medför att parkeringsplatser även kan utföras på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.

Konsekvenserna

Vi har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen. Uppdraget har också varit att studera möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera processen.

Det finns många sätt att förenkla en plan- och bygglovsprocess. Planformer kan tas bort, medborgardialoger kan avskaffas och man kan avstå bygglovsprövningar, men självklart skulle sådana drastiska förslag kunna få stora negativa effekter på utfallet av planeringen.

Utmaningen för utredningen har varit att förenkla och effektivisera, utan att föreslagna åtgärder träder rättsäkerhet och demokrati förnär och utan att kvaliteten på utfallet av processen blir sämre.

Vi har försökt att möta denna utmaning. Förslagen kommer att förenkla och snabba upp plan- och byggprocessen och samtidigt kommer andra vinster att göras. Förslagen om nya former för medborgardialog kommer att möjliggöra mer konstruktiva dialoger och därmed även bättre möjligheter att redan i tidiga skeden av processen beakta medborgarsynpunkter. Förslagen om ett ökat fokus på den nya planformen – områdesplan – kommer att medföra betydande effektiviseringsmöjligheter genom att detaljplaneringen och bygglovshandlingen kan ske i effektivare former eller slopas. Men samtidigt innebär förslagen att utfallet av plan- och byggprocessen kan förbättras, bland annat genom tidiga överväganden om önskvärd bebyggelsestruktur och genom tidiga samråd med länsstyrelsen för att få en bättre samordning av statliga och lokala intressen.

Förslagen kommer att få ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Med nuvarande bestämmelser kan inte kommunen kompensera sig för dessa kostnadsökningar och vi föreslår därför att det ska bli möjligt att ta ut kostnader för viss del av arbetet med områdesplaner i samband med att bygglov beviljas eller startbesked lämnas.

Författningsförslag i betänkandet SOU 2013:34

I denna bilaga redovisas endast de lagförslag i betänkandet som har samband med förslaget om utökade möjligheter till delegation.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 5 kap. 27 § och 12 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

27 §

En detaljplan *ska* antas av *kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.*

En detaljplan får antas av *byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen.*

Kommunfullmäktige ska besluta om planer som innebär betydande ekonomiska åtaganden för kommunen.

En ändring av detaljplanen som innebär förlängning av genomförandetiden får delegeras till tjänsteman.

12 kap.

6 §

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) får, utöver det som följer av 6 kap. 34 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av *stor vikt eller har principiell betydelse,* 1. avgöra ärenden som är av *betydande ekonomiskt värde,*

2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,

3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller

4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 1 juli 2014 och mål och ärenden som avser överklagande i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Remissinstanser enligt remissmissiv

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Energimyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Kommerskollegium, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Handisam, Regelrådet, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Tillväxtanalys, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Vinnova, Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet (arkitektutbildningen), Göteborgs universitet (institutionen för kulturvård), Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sundbybergs kommun, Botkyrka kommun, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Värnamo kommun, Växjö kommun, Torsås kommun, Ronneby kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Lomma kommun, Båstads kommun, Strömstads kommun, Trollhättans kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Örebro kommun, Leksands kommun, Borlänge kommun, Hudiksvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Luleå kommun, Region Skåne, Stockholms läns landsting, Region Halland, Region Västernorrland, Sveriges Kommuner och Landsting, Handikappförbunden (HSO), DHR – Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder, Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges Advokatsamfund, Svensk Handel, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringslivets Regelnämnd, Tyréns, Byggherrarna Sverige AB, HSB Riksförbund, Riksbyggen, BESQAB, JM, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Akademiska Hus, Diligentia, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Riksförbundet Enskilda Vägar, Kontrollansvarigas Riksförening, Hyresgästföreningen, Kvinnors Byggforum, IQ Samhällsbyggnad, SmåKom, Sveriges Arkitekter, Sveriges stadsarkitektförening, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Hembygdsförbund, Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Villaägarnas Riksförbund, Datainspektionen, Bolagsverket, Rikspolisstyrelsen och Statens Va-nämnd.

Författningsförslag i propositionen En enklare planprocess, prop. 2013/14:126

I denna bilaga redovisas endast de lagförslag i prop. 2013/14:126 som har samband med förslaget om utökade möjligheter till delegation.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 5 kap. 27 § och 12 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

27 §

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *stor vikt eller har principiell betydelse*.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

12 kap.

6 §

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) får, utöver det som följer av 6 kap. 34 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av *stor vikt eller har principiell betydelse*,

1. avgöra ärenden som är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*,

2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,

3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller

4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Sammanfattning av betänkandet

Bättre samarbete mellan stat och kommun

– vid planering för byggande (SOU 2015:109)

Inledning

Vi har haft i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och antalet kommunala markanvisningar. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även omfatta frågor om bl.a. vilka möjligheter kommunen ska ha att ställa detaljerade krav i en detaljplan, förutsättningar för en bättre kommunal planberedskap samt behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas – särskilt länsstyrelsernas medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

I uppdraget ingick en inventering och analys av olika kommuners hinder och incitament avseende planläggning.¹

Bättre samarbete mellan stat och kommun

Viljan finns – men kommunerna behöver tydliga besked

De allra flesta kommuner har en uttalad politisk ambition att bygga bostäder och att öka kommunens folkmängd. Därmed finns även en vilja att planlägga för bostadsbebyggelse och många kommuner satsar resurser på att planlägga mer och snabbare. Detta har resulterat i att planläggningsaktiviteten har ökat. Vi bedömer alltså inte att brist på kommunalpolitisk ambition är den stora ”boven i dramat”.

Det finns dock organisatoriska samordningsproblem. Här inbegrips då de omfattande och ofta komplicerade utredningar som detaljplaneläggningen normalt förutsätter.

I vår enkätundersökning anger kommunerna att statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar m.m. är ett hinder vid detaljplaneläggning för bostadsbyggande.

Att många kommuner ser statliga bestämmelser som ett hinder beror dels på intressekonflikter, dels på otydlighet i statens krav vad gäller t.ex. behovet av utredningar och deras innehåll och omfattning. Nedan behandlas förslag som syftar till att minska denna otydlighet och förbättra samarbetet mellan stat och kommun.

Kommunerna ska få möjlighet att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen

Vissa kommuner uppger att de inte får de besked de behöver från länsstyrelsen under detaljplaneprocessen. Vår enkätundersökning visar t.ex. att kommunerna anser att det finns problem med att länsstyrelsen ger

¹ Till grund för denna analys har vi bl.a. genomfört en enkätundersökning som riktade sig till de 155 kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät uppgett att de har bostadsbrist. Vi har även genomfört djupintervjuer med 16 kommuner i tillväxtregioner.

otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna (riksintressen, hälsa och säkerhet etc.) i 11 kap. 10 § PBL². Vidare uppges att länsstyrelsen frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen och ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.

Vi har funnit att det finns ett behov av att länsstyrelsen ska yttra sig på ett bindande sätt under planarbetets gång. I vissa fall kan det t.ex. visa sig tidigt i planprocessen att en enskild fråga är avgörande för tillkomsten av en detaljplan. I sådana fall är det inte ändamålsenligt att arbeta vidare med planeringen förrän denna fråga är avgjord. Det är då viktigt att kommunen snabbt kan få besked om länsstyrelsens inställning till den aktuella frågan. Det kan t.ex. handla om ifall en bullerstörd plats eller ett område av riksintresse ska få bebyggas överhuvudtaget.

För att kommunerna vid behov ska få bindande besked från staten i dessa frågor föreslår vi en möjlighet att begära ett s.k. *planeringsbesked* från länsstyrelsen. Detta besked ska klargöra hur planförslaget förhåller sig till en eller flera av ingripandegrunderna i 11 kap. 10 § PBL. Planeringsbeskedet är ett komplement till dagens regler om samråd och granskning som kvarstår oförändrade. Kommunen ska kunna *välja* att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen inför och/eller under arbetet med detaljplaneläggning.

Länsstyrelsen bestämmer vilket underlag som krävs för prövning av planeringsbeskedet. Ett positivt planeringsbesked är bindande för länsstyrelsen på så vis att överprövning efter detaljplanens antagande inte kan ske med stöd av 11 kap. 10 § PBL i det eller de avseenden som beskedet avser. Detta gäller dock inte om planen eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt efter beslutet om planeringsbesked.

Länsstyrelsen ska lämna planeringsbeskedet inom sex veckor, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked ska kunna överklagas till regeringen av kommunen och innebär därmed en möjlighet att slutligt avgöra vissa frågor i ett tidigt skede av detaljplanelägningen.

Vi föreslår även att kommunen ska kunna begränsa en begäran om planeringsbesked till en fråga om vilket planeringsunderlag länsstyrelsen behöver för att kunna pröva kraven i 11 kap. 10 § andra stycket PBL.

Vi bedömer att möjligheten att begära ett bindande planeringsbesked bör minska osäkerheten i områden där statens intressen behöver preciseras och förtydligas. Beskedet innebär att planläggning kan påbörjas med vetskap om att kommunen tidigt kan få de besked som behövs och därmed undvika risken för ”förgävesplanering”.

Processen inför detaljplaneläggning

Under processen inför detaljplaneläggning ger lagstiftningen kommunerna stor valfrihet att anpassa utrednings- och beslutsprocessen till kommunala och projektspecifika förutsättningar. Vår bedömning är att

² Plan- och bygglagen (2010:900).

denna flexibilitet i grunden är bra och vi ser inte något tydligt behov av att ändra lagstiftningen i dessa delar.

Däremot anser vi att kommunerna (och byggherrarna), på ett bättre sätt än i dag, behöver få tidiga, tydliga och bindande besked om de restriktioner och utredningskrav som staten har infört för en viss detaljplanläggning. Som ovan konstaterats föreslår vi därför att kommunen ska ha möjlighet att *införa* och/eller under detaljplaneprocessen begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen avseende statens krav.

Tidsfrister

Nuvarande bestämmelser om *samråd* och *granskning* innebär att kommunen sätter en tidsgräns som länsstyrelsen ska yttra sig inom. Redan i dag finns alltså tidsfrister för länsstyrelsens besked till kommunen i dessa fall. Vi ser inget behov av att införa ytterligare bestämmelser i dessa avseenden.

I dag saknas en tidsfrist för länsstyrelsens handläggning efter ett beslut om *överprövning* enligt 11 kap. 10 § PBL. Även om det är ett begränsat antal detaljplaner som överprövas så kan långa handläggningstider medföra att angelägna bostadsbyggnadsprojekt fördröjs. Vi anser därför att det är motiverat att införa en tidsfrist på två månader för länsstyrelsens handläggning i dessa ärenden. Tidsfristen ska kunna förlängas om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet.

För vårt förslag om *planeringsbesked* föreslår vi som huvudregel att länsstyrelsen ska ge beskedet inom sex veckor. Denna tidsfrist får dock förlängas om det är nödvändigt med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Inget statligt planeringsstöd till kommunerna – men kompetensutvecklingsinsatser

I uppdraget ingick att överväga ett ekonomiskt statligt planeringsstöd för bostadsbyggande samt andra former av stöd, t.ex. planeringsunderlag och vägledningar för kommunernas arbete.

Statligt ekonomiskt stöd till planering

Kommunerna kan i dag få täckning för sina kostnader för detaljplanläggning genom planavgifter eller i samband med att kommunal mark överläts till en byggherre. Eftersom denna möjlighet finns anser vi inte att det behöver införas något statligt stöd till detaljplanläggning.

Ett alternativ är att stödet utformas som ett stöd till översiktsplanering eller annat arbete med strategisk planering, t.ex. framtagande av planeringsunderlag, riktlinjer för bostadsförsörjning eller fördjupningar av översiktsplaner. Vi ser dock inte att ett sådant stöd, i någon märkbar omfattning, skulle leda till att det byggs bostäder som annars inte skulle byggas.

Vår sammantagna bedömning är att det inte bör införas något statligt planeringsstöd för bostadsbyggande.

Företrädare för både stat och kommun beskriver att det finns ett behov av kompetenshöjande insatser för att bl.a. motverka de problem som uppstår vid tillämpningen av statens krav vid detaljplaneläggning.

Vi rekommenderar därför att Boverket samt länsstyrelserna ges i uppdrag att i samverkan med SKL genomföra en kompetensutvecklingsinsats avseende plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning. Boverket bör utpekas som huvudansvarig och få ett samordningsansvar för uppdraget. I arbetet bör även berörda myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Försvarsmakten och Trafikverket involveras.

Inom ramen för uppdraget bör det även göras en översyn av myndigheternas vägledning inom området.

Utbildningsinsatserna bör pågå under åren 2017–2020 och rikta sig till förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.

Kommunala förvärv av statlig mark

Det finns i dag ett regelverk för hur statlig mark ska avyttras som innebär att kommunerna har en förtur till att få köpa sådan mark för vissa ändamål, t.ex. bostadsbyggande. När stat och kommun inte kan enas om köpeskillingen kan frågan överlämnas till regeringen.

Många kommuner beskriver processen vid förvärv av statlig mark som krånglig och tidskrävande. Processen kan bl.a. förlängas av långdragna prisdiskussioner som ytterligare kompliceras av att staten ibland kräver en nära förestående detaljplan innan försäljning kan genomföras. För att förenkla dessa prisdiskussioner och effektivisera försäljningsprocessen föreslår vi att Lantmäteriet, på begäran av någon av parterna, ska avge ett värderingsutlåtande. Detta ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut om frågan överlämnas dit.

I ett särskilt avsnitt om kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv resonerar vi även kring hur statens mark ska värderas. I princip ska expropriationslagens ersättningsregler ligga till grund för värderingen. Lagen synes dock innehålla vissa oklarheter om hur s.k. förväntningsvärden ska behandlas vid ersättningen. Vi anser därför att det bör förtydligas efter vilka grunder ersättningen ska fastställas när kommuner köper mark av staten. Det har dock inte ankommit på utredningen att redovisa några närmare förslag i denna del.

Mindre detaljerade detaljplaner

Det förekommer att detaljplaner för större bostadsprojekt har bestämmelser som reglerar byggnaders utseende på ett mycket detaljerat sätt. Sådana exakta regleringar leder inte sällan till problem i genomförandeskedet, som i många fall ligger flera år efter planarbetet.

Vi anser därför att det finns skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll beträffande en ny byggnads *yttre utformning vad avser färg- och materialverkan*. Härmed avses bestämmelser om färgsättning, materialval för tak och fasader, fönstersättning, förekomst och

placering av skarvar/fogar etc. Vi föreslår att en detaljplan enbart ska kunna innehålla sådana bestämmelser om det behövs för att uppfylla statens krav i 11 kap. 10 § andra stycket PBL, varvid det i praktiken kommer att handla om riksintressen avseende t.ex. kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller miljöer.

Förslaget påverkar inte kommunernas möjligheter att reglera färg- och materialfrågor. Det innebär bara att kommunens prövning av dessa frågor sker fullt ut i bygglovet. Kommunerna kommer, liksom i dag, att kunna ta fram olika program och policydokument som kan ligga till grund för bedömningen i bygglovskedet. Den lagtekniska lösning som föreslås bör innebära att kommunerna i praktiken får bättre möjligheter att hantera dessa frågor i bygglovet än vad man har i dag.

Krav på byggnadsverks tekniska egenskaper regleras i 8 kap. 4 § PBL, plan- och byggförordningen (2011:338) samt Boverkets föreskrifter. Samtidigt finns en bestämmelse i 4 kap. 16 § PBL om att en detaljplan kan ha bestämmelser om utförande av byggnadsverk, dvs. byggnaders tekniska egenskaper. Om det i en detaljplan läggs in planbestämmelser som på ett detaljerat sätt reglerar tekniska egenskaper kan det vid tidpunkten för byggande visa sig att bestämmelserna inte längre stämmer överens med generellt gällande nationella föreskrifter. Det blir en otydlig eller t.o.m. motsägelsefull reglering av byggandet.

För att minska risken för otydliga ”dubbelregleringar” föreslår vi en begränsning av möjligheterna att reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper. Vårt förslag innebär att detaljplaner endast får innehålla sådana bestämmelser om det, på samma sätt som beträffande färg- och materialverkan, behövs för att planen ska uppfylla statens krav i 11 kap. 10 § andra stycket PBL. Förslaget förtydligar att en detaljplanebestämmelse om tekniska egenskaper endast är tillåten om den kan motiveras av att det råder speciella förhållanden på platsen och av att bestämmelsen är nödvändig för att bebyggelse ska kunna komma till stånd.

Vårt förslag förtydligar även att kommunen inte kan ställa egna krav på tekniska egenskaper.

Inget krav på viss kvantifierad plan- eller planeringsberedskap

I utredningsuppdraget ingick att överväga en skyldighet för kommuner med hög efterfrågan på bostäder att ha färdiga detaljplaner motsvarande t.ex. tre års byggande, dvs. en *planberedskap*. Vi skulle också överväga en skyldighet för kommunerna att ha en viss *planeringsberedskap*³ som medför att nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att behovet snabbt kan tillgodoses.

Vi anser inte att det bör införas några sådana definierade krav. Ett skäl till detta är att vi inte funnit någon relevant modell för hur dessa krav skulle konstrueras och tillämpas i praktiken. Vad ska t.ex. plan- eller

³ Begreppet planeringsberedskap omfattar enligt Boverkets definition kommunernas strategiska beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap. Se Boverket (2012), *Kommunernas planberedskap*, Rapport 2012:10.

planeringsberedskapen relateras till och hur ska beredskapen mätas och uppskattas?

Härtill kommer att kommunerna har mycket skiftande marknads- och planeringsförutsättningar som kan kräva olika arbetsformer vid detaljpanelläggning för bostadsbyggande. I vissa fall är det lämpligt att planarbetet påbörjas först efter att en byggherre har initierat ett projekt. I andra fall arbetar kommunen med en planberedskap och tar fram detaljplaner utan att byggherren medverkar vid planläggningen.

Vi bedömer att det finns anledning för kommunerna att, i större utsträckning än i dag, arbeta med en planberedskap på kommunal mark där byggherrar kan erbjudas färdiga detaljplanerade områden. En sådan planberedskap förutsätter att kommunerna bedriver en aktiv markpolitik.

Kommunal markpolitik

Kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv

Många kommuner äger i dag mark som kan användas för bostadsbyggande. Utredningens enkätundersökningar visar att en majoritet av kommunerna, framförallt de största kommunerna, även bedriver en aktiv markpolitik i syfte att säkerställa lämplig mark för bl.a. framtida bostadsbyggande.

Kommunernas förutsättningar för att förvärva mark har förändrats på senare år genom upphävandet av förköpslagen (1967:868) och genom förändringar i expropriationslagstiftningen som innebar en höjning av ersättningsnivån för marken (en nivå som blir styrande vid frivilliga förhandlingar).

Mot den bakgrunden anser vi att det bör utredas vidare om det är lämpligt att, under vissa förutsättningar, införa ett statligt stöd till kommuner som bedriver en aktiv markpolitik. Ett sådant stöd skulle kunna skapa incitament för att förvärva mark och underlätta bostadsbyggandet i vissa situationer. Det har dock inte ankommit på utredningen att redovisa några närmare förslag i denna del.

Kommunal försäljning av mark – markanvisningar

Utredningen har inte identifierat några sådana problem beträffande markanvisningsprocessen som är av den arten att de motiverar tillägg eller preciseringar i det befintliga regelsystemet.

Det betyder inte att markanvisningarna är utan problem när det gäller den praktiska tillämpningen och det finns utrymme för att förbättra kommunernas arbete i vissa delar. Vi har t.ex. sett att det kan finnas fördelar med att byggherren utses sent i förhållande till detaljplaneprocessen (s.k. sena markanvisningar). I dessa fall gör kommunen först en detaljplan och överlåter sedan marken till byggherren i samband med, eller efter, planantagandet. Därmed kan byggherren undvika den osäkerhet som i dag råder om vilka kostnader för detaljpanelläggningen som faktiskt kommer att uppstå i slutändan. Sena markanvisningar kan därför vara ett sätt att få fler byggherrar att bli intresserade av markanvisningar. Det gäller t.ex. nyetablerade aktörer samt mindre och medelstora byggherreföretag med begränsade resurser och förutsättningar för att hantera

risker. Potentiellt gäller det också utländska aktörer med begränsad kunskap om den svenska planprocessen. Efterfrågan på kommunal mark skulle i så fall kunna öka.

Prop. 2016/17:151
Bilaga 5

I utredningsarbetet har vi sett goda exempel på hur markanvisningar kan hanteras och erfarenhetsöverföring mellan kommuner pågår. Vad som saknas är en strukturerad vägledning som behandlar hur markanvisningar bör och kan genomföras i olika situationer. Det pågår för närvarande ett arbete inom Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, med att ta fram en sådan vägledning.

Övriga frågor

I vårt uppdrag ingick att utreda om det finns möjlighet att skapa förutsättningar för att i något avseende utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt. Det finns redan i dag goda sådana möjligheter genom t.ex. 9 kap. 36 § PBL, som innebär att lov får ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft, och möjligheten till bygglovsbefrielse i detaljplan (4 kap. 15 § och 9 kap. 7 § PBL). Vi har inte kunnat identifiera något behov av ytterligare möjligheter till parallell hantering.

Under utredningen har vi uppmärksammat några frågor som ligger utanför direktiven, men som vi bedömer som väsentliga. Det rör sig om möjligheten att reglera upplåtelseform till bostäder (t.ex. hyresrätt) i detaljplanen och digitaliseringens möjligheter för planprocessen.

Vi analyserar också relationen mellan lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, och PBL:s exploateringsavtal. Efter en dom i EG-domstolen i början på 2000-talet har det hävdats att byggande av kommunala allmänna platser (gator m.m.) måste föregås av en offentlig upphandling. En exploatör skulle alltså inte, med stöd av exploateringsavtal, kunna utföra anläggningarna och sedan överlämna dem till kommunen. Vi menar dock att den aktuella domen delvis avser en annan situation än vad som gäller i Sverige. Vår slutsats blir att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling (i ett exploateringsavtal) ger exploatören i uppdrag att utföra de allmänna platserna. Mot den bakgrunden bedömer vi att det bör utarbetas förtydligande vägledningar beträffande LOU:s tillämpning i olika situationer där exploateringsavtal används.

I denna bilaga redovisas endast de lagförslag i betänkandet som har samband med de förslag som lämnas i propositionen.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900), dels att 11 kap. 10 och 11 §§ och 13 kap. 6 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 10 a och 10 b §§ samt 13 kap. 5 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Planeringsbesked

10 a §

Om kommunen inför eller under detaljplaneläggning skriftligen begär det ska länsstyrelsen lämna ett planeringsbesked. I detta ska länsstyrelsen bedöma om planförslaget har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket avseende den eller de frågor som kommunens begäran gäller.

Länsstyrelsen får i ett planeringsbesked ange vilka ändringar som krävs för att detaljplanen inte ska överprövas enligt 11 kap. 10 §.

Planeringsbeskedet ska lämnas inom sex veckor från det att begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

10 b §

Ett planeringsbesked kan även avse en fråga om vilket underlag som krävs för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om länsstyrelsen har lämnat ett besked enligt 5 kap. 10 a § som innebär att planförslaget i visst avseende tillgodoser de intressen och uppfyller de krav som anges i 11 kap. 10 § andra stycket får en överprövning inte ske beträffande den eller de frågor som planeringsbeskedet gäller. Detta gäller inte om planförslaget eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt avseende den eller de frågor som planeringsbeskedet gäller.

11 kap.

11 §

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen ska besluta i fråga om upphävande enligt första stycket inom två månader från det att länsstyrelsen har fattat ett beslut om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig på grund av utredningen i ärendet.

13 kap.

5 a §

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 a § till regeringen.

I övrigt får ett beslut om planeringsbesked inte överklagas.

6 §

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4 och 5 §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2017.

3. Har en länsstyrelse, före den 1 juni 2017, enligt 11 kap. 10 § beslutat om överprövning ska tidsfristen om två månader i 11 kap. 11 § andra stycket räknas från den 1 juni 2017 och inte från beslutet om överprövning.

Remissinstanser enligt remissmissiv

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Trafikverket, Sjöfartsverket, Konkurrensverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Tillväxtverket, Konsumentverket, Riksantikvarieämbetet, Myndigheten för delaktighet, Socialstyrelsen, Regelrådet, Statens Fastighetsverk, Fortifikationsverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Vinnova, Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Stockholms universitet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Botkyrka kommun, Haninge kommun, Järfälla kommun, Lidingö kommun, Nynäshamns kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Katrineholms kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Mullsjö kommun, Ljungby kommun, Karlskrona kommun, Kristianstad kommun, Höganäs kommun, Ystad kommun, Varbergs kommun, Göteborgs kommun, Herrljunga kommun, Vänersborgs kommun, Karlstads kommun, Hagfors kommun, Örebro kommun, Sala kommun, Borlänge kommun, Sandvikens kommun, Sollefteå kommun, Lycksele kommun, Gällivare kommun, Piteå kommun, Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering, Skåne läns landsting, Västmanlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Handikappförbunden (HSO), Lika Unika, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Näringslivets regelnämnd, Byggherrarna Sverige AB, Botrygg AB, PEAB, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Vasakronan, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Hyresgästföreningen (riksförbundet), Bostadsrätterna AB, Riksförbundet Enskilda Vägar, IQ Samhällsbyggnad, SmåKom, Svenska Byggnadsingenjörers Riksförbund, Svenska Kommunaltekniska föreningen, Samhällsbyggarna, Sveriges Arkitekter, Sveriges stadsarkitektförening, Sveriges Byggindustrier, Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Villaägarnas Riksförbund, Lantbrukarnas Riksförbund, Försvarmakten, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk, Folkhälsomyndigheten, Havs- och vattenmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Sameetinget, Statens energimyndighet, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges Geologiska Undersökning samt Upphandlingsmyndigheten.

Prop. 2016/17:151
Bilaga 7

Remissinstanser utöver remissmissiv

Länsstyrelsen i Dalarnas län, BoKlok, Forum Fastighetsekonomi AB,
Svefa AB samt Stadsbyggnadsnämnen i Malmö kommun.

Boverket redovisade den första delen av regeringsuppdraget i december 2013. I samband med denna redovisning lämnade Boverket även ett förslag till ett bygglovsbefriat komplementbostadshus om maximalt 25 kvm. Det förslaget ska ses som ett delsvar på andra delen i regeringsuppdraget.

Under arbetet med de resterande delarna av regeringsuppdraget har Boverket haft kontakt och diskuterat frågeställningarna som uppkommit med anledning av uppdraget vid möten med enskilda tjänstemän på Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna, och Lantmäteriet samt vid träffar med praktiker i kommuner och branschen. Boverket har vid dessa kontakter fått värdefulla synpunkter och inspel.

Inga fler lovbefriade åtgärder nu

Boverket bedömer att det inte är lämpligt att undanta fler åtgärder från det generella kravet på bygglov innan effekterna av de lättnader som nyligen beslutats har analyserats och utvärderats. Boverket lämnar dock mer allmänna överväganden om åtgärder som framöver kan utredas vidare angående kravet på bygglov. Boverket lämnar även en rekommendation till regeringen att i samband med ett sådant arbete även utreda möjligheterna att göra undantag från steg i byggprocessen som till exempel krav på kontrollansvarig, tekniskt samråd, kontrollplan, startbesked, slutsamråd och slutbesked för vissa åtgärder.

Tillägg i 9 kap 30 § PBL

Med anledning av utgången i Mark- och miljööverdomstolens dom i mål P 3537-12 och domens sannolika konsekvenser för rättstillämpningen föreslår Boverket att det görs ett tillägg i 9 kap 30 § i form av ett nytt sista stycke. Avsikten med tillägget är att förtydliga hur bygglovsbefriade åtgärder ska hanteras vid prövning av bygglov inom detaljplanelagt område och styra tillämpningen i en annan riktning än den som blivit resultat av Mark- och miljööverdomstolens dom. Tillägget innebär att byggnadsnämnden ska bortse helt från sådana lovbefriade åtgärder vid bedömningen/prövningen av en fastighets eller ett byggnadsverks planlighet enligt första stycket.

Författningsförslag i Boverkets rapport 2014:20

I denna bilaga redovisas endast de lagförslag i rapporten som har samband med förslaget om författningsändringar med anledning av Mark- och miljööverdomstolens dom i mål P 3537-12.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) att 9 kap. 30 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

30 §

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

Sådana åtgärder som utförts utan bygglov med stöd av 9 kap. 4–6 §§ eller motsvarande äldre bestämmelser ska inte beaktas vid bedömning av en fastighets eller ett byggnadsverks överensstämmelse med detaljplanen.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den xx-xx-xx

Förteckning över remissinstanserna avseende Boverkets rapport 2014:20

Prop. 2016/17:151
Bilaga 10

Remissinstanser enligt remissmissiv

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Riksdagens ombudsmän, Lantmäteriet, Statskontoret, Naturvårdsverket, Trafikverket, Transportstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Kungliga Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Sveriges Bygguniversitet, Uppsala universitet, juridiska fakulteten, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Skåne län, Bollebygds kommun, Båstads kommun, Degerfors kommun, Eda kommun, Eslövs kommun, Filipstads kommun, Gotlands kommun, Göteborgs kommun, Haparanda kommun, Höganäs kommun, Knivsta kommun, Kumla kommun, Krokoms kommun, Landskrona kommun, Malmö kommun, Malung-Sälens kommun, Sollefteå kommun, Solna kommun, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Tidaholms kommun, Tierps kommun, Täby kommun, Uppsala kommun, Vellinge kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Årjängs kommun, Östersunds kommun, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svenska Teknik- och Designföretagen, Byggherrarna Sverige AB, Villaägarnas Riksförbund, Tyréns AB, NCC, Veidekke, Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen (riksförbundet), Regelrådet, Svenska Byggingenjörers Riksförbund, Sveriges Arkitekter, Sveriges Stadsarkitektförening, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Sveriges Byggindustrier, Trä- och möbelföretagen, Kvinnors Byggforum samt Svenska Byggnadsvårdsföreningen.

Sammanfattning av Boverkets rapport 2015:28

Boverket har efter uppdrag från regeringen utrett ytterligare åtgärder som kan undantas från krav på bygglov rörande bland annat vissa mindre byggnader, anläggningar och tillbyggnader, tillfälliga byggnader och byggnadsverk, ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial mot gård samt plank och murar.

Av dessa åtgärder föreslår Boverket att bygglov inte ska krävas för ändring av färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial (allmänt kallat fasadändringar) på fasader eller tak som inte har en stor allmän påverkan, mindre tillbyggnader i form av balkonger, burspråk och uppstickande byggnadsdelar på fasader eller tak som inte har en stor allmän påverkan, transformatorstationer med en byggnadsarea av högst 10 kvadratmeter som placeras utanför områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, fristående väderskydd med en byggnadsarea av högst 15 kvadratmeter, mindre byggnader med en byggnadsarea av högst 15 kvadratmeter, högsta taknockshöjd av 3 meter och en tidsbegränsad uppställning av 3 månader placerade på allmän plats enligt detaljplan, containrar med en liten omfattning som placeras på industriområden och förvaring av säsongskaraktär för två stycken fritidsbåtar, husvagnar eller husbilar placerade på tomter i omedelbar närhet till ett en- och tvåbostadshus.

Boverket föreslår att helt ta bort lovplikten för fasadändringar och mindre tillbyggnader på fasader och tak som inte har en stor allmän påverkan och istället ge kommunerna möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser återinföra lovplikten för alla typer av miljöer. Detta förslag bygger på att övergångsbestämmelser införs, som innebär att ändringarna i lovplikt gäller för områden med nya detaljplaner eller områdesbestämmelser som har beslutats efter att förslagen vunnit laga kraft. Områden med befintliga detaljplaner eller områdesbestämmelser kommer inte att påverkas av förslagen.

För övriga åtgärder gäller inte sådana övergångsbestämmelser, utan de gäller för både befintliga som för nya detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Däremot är ett flertal av undantagen begränsade till att inte gälla för särskilt värdefull bebyggelse enligt 8 kap. 13 § PBL.

Boverket föreslår att inte införa en separat anmälan för de åtgärder som föreslås undantas från krav på bygglov. Däremot kvarstår den anmälningsplikt som i dag gäller enligt 6 kap. 5 § PBF. Alla föreslagna undantag ska även följa gällande detaljplan eller områdesbestämmelser och de övriga krav som ställs enligt PBL, även ifall de inte längre kommer att kräva bygglov.

Boverkets förslag till undantag medför att kontrollen av att kraven enligt PBL är uppfyllda flyttas från en förprövning av byggnadsnämnden till en efterkontroll när åtgärden är uppförd. Är kraven inte uppfyllda, så kan byggnadsnämnden ingripa för att rätta till åtgärderna i efterhand.

Det medför att det ställs högre krav på att den byggherre som uppför ett byggnadsverk är medveten om vilka krav som gäller enligt PBL och hur dessa ska uppfyllas. Om inte kraven uppfylls av byggherren så riskerar denne att drabbas av ett ingripande från byggnadsnämndens sida i efterhand, med de kostnader och besvär som detta kan medföra.

Om Boverkets förslag blir verklighet kommer det att innebära att kommunerna behöver omstrukturera verksamheten, då bygglovsärenden kommer att minska och tillsynsärenden kommer att öka.

För att förslagen ska kunna bli verklighet krävs det stora informationsinsatser så att byggherrar, företag, allmänhet och andra berörda aktörer blir informerade om vilka krav som gäller och det ansvar som följer av att ett byggnadsverk inte längre kräver bygglov, men däremot ska uppfylla kraven enligt PBL och gällande detaljplaner eller områdesbestämmelser. De behöver också bli informerade om vad som kan hända om dessa krav inte blir uppfyllda.

Boverket har valt att inte föreslå att andra mindre byggnader eller tillbyggnader på allmän plats eller kvartersmark (t ex kundvagnsskjul), skärmtak och tillbyggnader ovan/runt entréer och plank och murar ska befrias från krav på bygglov.

Anledningen till att Boverket valt att inte gå vidare med andra mindre byggnader eller tillbyggnader på allmän plats eller kvartersmark är att det idag finns större möjligheter att få ett bygglov som avviker från gällande detaljplan, med de nya möjligheter till avvikelser som trätt i kraft vid årsskiftet (lag 2014:900). Boverket menar därför att det är bättre att avvakta med att genomföra nya undantag från krav på bygglov för dessa åtgärder, tills effekterna av de nya möjligheterna till avvikelser som har trätt i kraft har analyserats och utvärderats. Åtgärderna har också olika användning och påverkan på allmänna och enskilda intressen, vilket gör att det är svårt att reglera ett undantag från krav på bygglov som fångar in de åtgärder som har minst påverkan på dessa intressen och som inte komplicerar lagstiftningen mer än nödvändigt.

För skärmtak eller tillbyggnader ovan/runt entréer är anledningen att dessa har en gemensam funktion för flera brukare som har stora allmänna intressen som behöver prövas i förväg med bygglov.

Vad gäller murar och plank så anser Boverket att de har för stora allmänna intressen, om de skulle undantas generellt och att det är för komplicerat lagtekniskt att skapa ett undantag enbart för plank och murar i tomtgräns, som skulle kunna bli tillämpligt i praktiken.

Lagförslag i Boverkets rapport 2015:28

I denna bilaga redovisas endast de lagförslag i rapporten som har samband med förslaget om åtgärder som kan undantas från krav på bygglov.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)
dels att 9 kap. 5 § ska upphöra att gälla,
dels att 9 kap. 2 och 8 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 3 a och 3 b §§
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

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.

Föreslagen lydelse

9 kap.

2 §

Första stycket 2 gäller inte för mindre tillbyggnader i form av balkonger, burspråk och uppstickande byggnadsdelar, om inte åtgärden vidtas

a) på fasader eller tak som har stor allmän påverkan, eller

b) på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

Första stycket 3 c gäller bara om ändringen sker inom områden med detaljplan och

a) utförs på fasader eller tak som har stor allmän påverkan, eller

b) vidtas på byggnader eller inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

Andra och tredje styckena gäller inte om kommunen enligt 8 §

första stycket 6 eller 7 har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

Prop. 2016/17:151
Bilaga 12

3 a §

Trots 2 § första stycket 1 krävs det inte bygglov för nybyggnad som är avsedd att användas inom allmän plats högst tre månader, inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter och har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.

3 b §

Trots 2 § första stycket 1 krävs det inte bygglov för nybyggnad av ett fristående väderskydd för kollektivtrafiken som inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter.

Åtgärden får inte vidtas utan bygglov inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

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

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 eller områdesbestämmelser har bestämt i fråga om mindre tillbyggnader som avses i 2 § andra stycket, eller

7. det som kommunen i en detaljplan eller 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.

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

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den xx.

2. Den äldre lydelsen av 9 kap. 2, 5 och 8 §§ ska fortfarande gälla i områden med detaljplaner eller områdesbestämmelser som har beslutats före den xx.

Förteckning över remissinstanserna avseende Boverkets rapport 2015:28

Prop. 2016/17:151
Bilaga 13

Remissinstanser enligt remissmissiv

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Socialstyrelsen, Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket, Statens geotekniska institut, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Affärsverket svenska kraftnät, Statens jordbruksverk, Jernhusen AB, Lantmäteriet, Sjöfartsverket, Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Sveriges geologiska undersökning, Swedavia AB, Trafikverket, Transportstyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Regelrådet, Stockholms kommun, Sundbybergs kommun, Vaxholms kommun, Uppsala kommun, Katrineholms kommun, Trosa kommun, Gnosjö kommun, Borgholms kommun, Burlövs kommun, Höörs kommun, Malmö kommun, Lunds kommun, Helsingborgs kommun, Höganäs kommun, Härryda kommun, Marks kommun, Tibro kommun, Töreboda kommun, Göteborgs kommun, Strömstads kommun, Hammarö kommun, Vansbro kommun, Orsa kommun, Borlänge kommun, Söderhamn kommun, Kramfors kommun, Vindelns kommun, Malå kommun, Sorsele kommun, Umeå kommun, Lycksele kommun, Skellefteå kommun, Jokkmokks kommun, Bodens kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, SmåKom, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag (SABO), Sveriges byggindustrier, Sveriges Hamnar, Fastighetsägarna i Sverige AB, Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Hyresgästföreningen Riksförbundet, Kontrollansvarigas Riksförening, Lantbrukarnas riksförbund, Naturskyddsföreningen, Riksförbundet enskilda vägar, Svensk Energi, Svenska Byggingenjörers Riksförbund, Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Svenskt Friluftsliv, Sveriges Arkitekter, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges stadsarkitektförening och Villaägarnas Riksförbund.

Lagrådsremissens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 5 kap. 27 §, 9 kap. 5, 8 och 30 §§, 10 kap. 2 §, 11 kap. 11 §, 12 kap. 6 § och 13 kap. 6 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tretton nya paragrafer, 5 kap. 10 a–10 f §§, 9 kap. 3 a, 3 b, 5 a och 6 a §§, 11 kap. 10 a § och 13 kap. 5 a och 10 a §§, och närmast före 5 kap. 10 a § och 9 kap. 5, 6 a och 8 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det närmast före 9 kap. 3 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag för ekonomibyggnader m.m.”, att det närmast före 9 kap. 4 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag för en- och tvåbostadshus inom och utanför detaljplan”, att det närmast före 9 kap. 6 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag för en- och tvåbostadshus utanför detaljplan”, att det närmast före 9 kap. 7 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Undantag i detaljplan eller områdesbestämmelser” och att det närmast före 9 kap. 9 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Bygglov för ändamål av säsongskaraktär”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

Planeringsbesked

10 a §

Under arbetet med att ta fram en detaljplan får kommunen begära ett planeringsbesked enligt 10 f §.

10 b §

En kommun som avser att begära ett planeringsbesked innan samråd enligt 11–17 §§ är klart ska ge lantmäterimyndigheten, de kommuner som berörs och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse i de frågor som begäran avser tillfälle att komma in med synpunkter.

10 c §

En kommun som, innan samråd enligt 11–17 §§ är klart, avser att begära ett planeringsbesked i

fråga om en åtgärd som kommunen avser att planera för i ett sådant planförslag som avses i 7 § ska kungöra detta.

En sådan kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

1. vilken fråga som begäran om planeringsbesked avser,

2. vilket område åtgärden avser,

3. om åtgärden avviker från översiktsplanen,

4. var underlaget för begäran om planeringsbesked finns tillgängligt, och

5. inom vilken tid, dock minst tre veckor, och till vem synpunkter på åtgärden ska lämnas.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

10 d §

Kommunen ska redovisa dels de synpunkter som har kommit fram till följd av förfarandet enligt 10 b och 10 c §§, dels de kommentarer som kommunen har med anledning av synpunkterna.

10 e §

En begäran om planeringsbesked ska vara skriftlig och innehålla en redovisning enligt 10 d eller 17 §.

10 f §

Om kommunen begär det, ska länsstyrelsen ge ett planeringsbesked.

I beskedet ska länsstyrelsen, i den utsträckning kommunen begär det, bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket. Ett planeringsbesked får förenas med villkor.

Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en

fullständig begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

27 §

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *stor vikt eller har principiell betydelse*.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

Ett sådant uppdrag får inte delegeras.

9 kap.

3 a §

Trots 2 § krävs det inte bygglov för nybyggnad om byggnaden

1. placeras inom en allmän plats som kommunen är markägare till,

2. placeras på platsen högst tre månader,

3. inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och

4. har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.

Om en byggnad enligt första stycket flyttas inom samma allmänna plats krävs bygglov.

3 b §

Trots 2 § krävs det inte bygglov för nybyggnad av ett fristående väderskydd för kollektivtrafiken om byggnaden

1. inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter, och

2. har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter.

Första stycket gäller inte om

1. väderskyddet placeras i direkt anslutning till ett annat väderskydd, eller

2. åtgärden vidtas inom bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

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 väsentligen ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

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

5 a §

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 åtgärden inte placerar 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 bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

Undantag för andra byggnader inom detaljplan

6 a §

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 bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.

8 §¹

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,
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.
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 byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller 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 §.

¹ Senaste lydelse 2014:900.

30 §²

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

Sådana åtgärder som genomförs utan bygglov med stöd av 4–4 c §§ eller motsvarande äldre bestämmelser ska inte beaktas vid bedömningen av om ett byggnadsverk eller en åtgärd överensstämmer med detaljplanen.

10 kap.

2 §³

Om annat inte särskilt anges i denna lag eller i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller

2. om åtgärden inte kräver lov, den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4–4 c och 5 §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4–4 c §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan eller områdesbestämmelser.

11 kap.

10 a §

Om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § om att en åtgärd inte har en

² Senaste lydelse 2014:900.

³ Senaste lydelse 2014:477.

sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket detta kapitel, får överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret är uppfyllt, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Första stycket gäller inte om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den eller de frågor som planeringsbeskedet avser.

11 §

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Beslut enligt första stycket ska fattas inom två månader från det att länsstyrelsen har beslutat om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

12 kap.

6 §

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) får, utöver det som följer av 6 kap. 34 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av *stor vikt eller har principiell betydelse*, 1. avgöra ärenden som är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*,
2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,
3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller
4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

13 kap.

5 a §

Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas till regeringen.

6 §

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4 och 5 §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas till mark- och miljödomstol.

10 a §

Ett beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § får överklagas endast av kommunen.

16 §⁴

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a §, 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a §, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser liksom beslut om lov eller förhandsbesked räknas dock, för alla utom för sökanden och övriga som har delgetts beslutet, från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2017.

2. Har en länsstyrelse före den 1 juli 2017 enligt 11 kap. 10 § första stycket beslutat om överprövning, ska tidsfristen om två månader i 11 kap. 11 § andra stycket räknas från den 1 juli 2017.

3. Har en kommun, före ikraftträdandet, med stöd av 9 kap. 8 § första stycket 2 a bestämt att bygglov krävs för att vidta en åtgärd som avses i 9 kap. 4 b §, ska bygglov krävas även för sådana åtgärder som avses i 9 kap. 5 a §, till dess kommunen bestämmer annat.

⁴ Senaste lydelse 2016:252.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2017-02-23

Närvarande: F.d. justitieråden Leif Thorsson och Marianne Eliason samt justitierådet Erik Nymansson.

Fler steg för en effektivare plan- och bygglag

Enligt en lagrådsremiss den 16 februari 2017 har regeringen (Näringsdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Felisa Krzyzanski och Charlotte Jansson, biträdda av departementssekreterarna Linn Gloppestad och Ludvig Lundgren.

Förslaget föranleder följande yttrande av *Lagrådet*:

11 kap. 10 a §

Av första stycket följer att länsstyrelsen är bunden av ett lämnat planeringsbesked. I andra stycket anges att bundenheten dock inte gäller, om åtgärden eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt i förhållande till den fråga som planeringsbeskedet avser. I författningskommentaren sägs att det kan vara fallet om det framkommer ny kunskap eller nya riktlinjer, eller om ett underlag som tas fram efter det att planeringsbeskedet getts visar att det finns ingripandegrund enligt 10 § andra stycket. Vad som närmare avses bör utvecklas i det fortsatta beredningsarbetet.

Näringsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 16 mars 2017

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Y Johansson, M Johansson, Baylan, Bucht, Hultqvist, Andersson, Hellmark Knutsson, Ygeman, A Johansson, Bolund, Bah Kuhnke, Strandhäll, Shekarabi, Fridolin, Wikström, Eriksson, Linde, Skog, Ekström

Föredragande: statsrådet Eriksson

Regeringen beslutar proposition 2016/17:151 Fler steg för en effektivare plan- och bygglag