TYRESÖ KOMMUN
Kommunstyrelsen

Datum
2006-02-21

Till
Miljödepartementet

Remissvar på slutbetänkandet av PBL-kommittén ”Får jag lov?” (SOU 2005:77)

Sammanfattning

Miljö- och stadsbyggnadsförvaltningen anser att betänkande på ett bra sätt belyser de problem som idag finns inom stadsplanering och byggande samt de svagheter nuvarande lagstiftning inom detta område har. Vi ställer oss i huvudsak bakom de förslag som kommittén lägger fram och ser särskilt positivt på att

- översiktsplaneringen ska bli mer strategiskt inriktad
- plan- och genomförandefrågor behandlas i samma process
- det blir möjligt att ha olika huvudmän för olika områden respektive typer av allmän plats inom samma detaljplan
- fastighetsplanen inarbetas i detaljplanen
- reglerna om byggherrens kontroll förtydligas
- bygganmälan tas bort och att de tekniska kraven behandlas i ett tidigare skede
- den kvalitetsansvariges roll och kompetens stärks
- krav på bygglov blir lika inom och utom plan
- tidsbegränsade lov ska gälla i högst 10 år

Förvaltningen är däremot negativ till

- minskade möjligheter till mindre avvikelse i områden med gamla detaljplaner
- undantag från bygglov för ändring av byggnadens form
- undantag från bygglov för inglasad uteplats nära tomtgräns samt i grupphusområden med små tomter.
- undantag från bygglov för garage och carport
- borttaget krav på rivningsplan och införande av anmälningsplikt om farligt avfall till miljönämnden
- krav på grannhörande, kommunicering och delgivning i alla bygglovsärenden

Förvaltningen är tveksam till

- igångsättningslov
- bygglov för etapper

Vidare anser förvaltningen att

- kommittén borde ha tagit upp frågan om gatukostnader
- det ska finnas möjlighet till mindre avvikelse när det gäller våningsantal
- definitionerna av byggnadshöjd och våningsantal måste ändras
- föreläggande om komplettering av bygglovsansökan är onödigt
- avgiftssystemet måste ses över och moderniseras så att full kostnadstäckning kan uppnås för all tillsyn
- paragrafen om undantag från bygglovsplikten är otydligt skriven
- storlek på bygglovsfritt skärmtak ska vara 15 m^2 för både sammanbyggda och friliggande hus
- sanktionssystemet måste ses över
- rätten att överklaga bygglov ska begränsas
- en påbyggnadsutbildning bör startas för arkitekter och byggnadsingenjörer så att kommunernas rekrytering av nya bygglovshandläggare underlättas
- samordningen av regionala frågor borde ha övervägts

Utveckling av infrastruktur och bebyggelse planeras i nuläget på olika nivåer trots att dessa frågor har koppling till varandra och behovet av samordning och gemensamma övergripande strategier är stort. Det behövs antagligen en övergripande samordning mellan kommuner, landsting och andra samhällsorgan för att analysera, samordna och utveckla övergripande strategier för utbyggnad av infrastruktur och bostäder där parterna har gemensamma intressen.

Vi beklagar att kommittén inte tagit upp frågan om uttag och fördelning av gatukostnader. Nuvarande system ger låsningseffekter, då man i detaljplanen (idag fastighetsplanen) för lång tid låser fast antalet fastigheter i detaljplanen, eftersom det gäller som underlag för fördelning av gatukostnaderna. Från Tyresö kommuns sida har vi länge efterlyst en förändring i riktning mot ett system liknande vad som gäller för t ex va-avgifter.

Kapitel 6 Översiktsplanering

Kommittén syn på att översiktsplanen lyfts fram som ett strategiskt dokument i den kommunala planeringen delar vi helt.

Det är också positivt att planen enkelt skall kunna ändras genom geografiska fördjupningar eller genom tillägg för särskilda verksamheter.

Ett sådant planeringsinstrument för infrastruktur- och bebyggelseutveckling borde PBL-kommittén ha övervägt.

Kapitel 7.7 Regler för förfarandet

Skillnaden mellan enkelt planförfarande enligt PBL 5 kap 28§ och de nya reglerna enligt PBL 5kap 27a§ bör förtydligas.

Kapitel 9.3 Genomförande

Förvaltningen tillstyrker förslaget att plangenomförandefrågorna ska behandlas tidigt i processen och redan vid samrådet.

Det är, som kommittén påpekar, viktigt att de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna tydliggörs. En integrerad planprocess, där konsekvenserna ur såväl fastighetsrättslig som mark- och exploateringssynpunkt blir tydligt belysta i planens skeden är viktigt. Det blir emellertid svårt att på ett trovärdigt sätt visa på planernas konsekvenser om dessa, som kommittén föreslår, samtidigt skall hållas ”öppna” så länge som möjligt.

Kapitel 9.4 Allmänna platser

Möjligheten att ha olika huvudmän för olika områden respektive typer av allmän plats inom samma detaljplan är bra.

Förslaget om en ny ”mellanform” av huvudmannaskap är till stora delar bra. Viss oro kan ändå kännas för att denna modell kan innebära ett kommunalt deltagande i ett stort antal samfällighetsföreningar, vilket befaras bli mycket resurskrävande. Det finns även överhängande risk att det ställs större krav på kommunens ansvar än de enskildas. Frågor väcks även huruvida väsentlighets- och båtnadsvillkoren i dessa gemensamhetsanläggningar skall analyseras i planen.

Att kommunen kan anslutas till en gemensamhetsanläggning i egenskap av juridisk person och inte bara i form av fastighetsägare är positivt för de anläggningar som rymmer enskilda såväl som allmänna intressen.

Kapitel 9.5 Fastighetsindelning

Förvaltningen instämmer i att fastighetsplanen skall inarbetas i detaljplanen.

Idag handläggs detaljplanen parallellt med en gatukostnadsutredning. Kostnadsfördelningen i denna utredning baseras på föreslaget antal tomter i detaljplanen. Om fastighetsindelningen (antal tomter) inte anges direkt i detaljplanen utan senare i form av ett förtydligande, kan inte kostnaderna i gatukostnadsutredningen fördelas efter skälig och rättvis grund.

Kapitel 9.6 Exploateringssamverkan

Detaljplaner skall tas fram i nära samverkan med de byggherrar som ska genomföra projekten.

Förvaltningen anser att det i kommitténs förslag redovisas en motstridig syn på frågan om byggherrarnas medverkan i planeringen. Å ena sidan anges att det behövs en tydligare koppling mellan planering och genomförande. Förslaget innebär att kravet på genomförandebeskrivning skärps väsentligt. Å andra sidan förefaller det som om kommittén upplevt att dagens detaljplaner är för små och alltför inriktade på enskilda projekt, vilket syns i viljan att planeringen ska frikopplas från genomförandet. Förvaltningen anser att det mycket väsentligt att planeringen sker i nära samarbete både med de som ska genomföra planerna och de som berörs av dem.

I många tätorter är trycket på exploatering stort med höga markvärden som följd. För att med rättsverkan ange byggrättens storlek, och därmed skapa höga ekonomiska värden, krävs ofta detaljerade kunskaper om det planerade bebyggelseprojektet. Vid en hög exploatering krävs detaljerade utformningsbestämmelser för att säkra en god boendemiljö. Vid komplettering i känsliga kulturmiljöer kan det dessutom vara svårt att ange generella byggrätter utan att samtidigt reglera de nya byggnadernas utformning. Utan en sådan koppling finns risk att planens byggrätt blir antingen för stor eller för liten. Enligt kommitténs förslag ska man vid bygglov eller eventuell planändring inte kunna ändra (utöka eller minska) byggrätten. För att inte riskera att en strukturell detaljplan anger alltför stor byggrätt, kommer den att behöva begränsa byggrätten hårdare än vad som eventuellt skulle bli fallet om detaljplanen i stället utformas som en bekräftelse på ett projekt som parterna enats om. Det innebär då en större risk att en detaljplan som utarbetats utan samverkan med en eller flera byggherrar inte blir ekonomiskt genomförbar och att bebyggelsen därmed inte kommer till stånd.

Kapitel 10.1 Systemet för prövning, kontroll och tillsyn

Förvaltningen anser att formuleringarna i utredningen är motstridiga vad gäller resurser:

På sidan 600 står :
”Byggnadsnämnden måste ges bättre resurser, kompetens och incitament för ökad tillsyn”

På sid 602-603 står:
”Förslaget avser att möjliggöra en mer rationell och effektiv resursanvändring än det nuvarande systemet medger, och bedöms därför inte förutsätta ökade resurser. Dock föreslås att nödvändiga tillsynsåtgärder ska kunna finansieras genom bygglovsavgiften.”

För att underlätta kommunernas rekrytering av nya bygglovshandläggare bör en påbyggnadsutbildning om allmän kommunaljuridik och tillämpningen av PBL startas.

Det skulle även bidra till att förbättra arbetsmarknaden för arkitekter och byggnadsingenjörer.

Kapitel 10.2.2 Prövning mot planbestämmelser

Förvaltningen anser att det är bra att en avvikelse från detaljplanen ska motiveras tydligt, men det får inte innebära att möjligheten att bevilja avvikelser försämras i områden med gamla detaljplaner. Avvikelse när det gäller antal våningar måste också kunna ges i vissa fall.

Även om det kommer att bli enklare att ändra detaljplaner så kommer det att ta lång tid innan alla omoderna planer har ändrats. Det är därför nödvändigt att byggnadsnämnderna får ett handlingsutrymme för att kunna ge avvikelser i linje med byggrätterna i moderna detaljplaner. Ett särskilt skäl ska då kunna vara att avvikelsen uppfyller PBL:s nya andra kapitel och den praxis som nämnden utvecklat för området.

Det borde även bli möjligt att medge mindre avvikelse för tvåvåningshus i detaljplaner som bara tillåter envåningshus. Detta ska bara kunna tillämpas om tvåvåningshuset blir lägre och mindre dominerande än det största möjliga planenliga envåningshuset med normal form. Därutöver måste definitionerna av byggnadshöjd och våningsantal ses över så att de blir begripliga för människor utan sakkunskap.

Kapitel 10.2.3 Prövning av lämplighet

Förstärkt bygglovsprövning när det gäller lokalisering, placering och utformning är bra.

Utrymmet för bedömningar enligt nuvarande 3 kap är litet, vilket är olyckligt särskilt i områden med kuperad terräng där anpassning till naturförhållandena och omgivande bebyggelse är extra viktig. Uttrycket ”god färg- form- och materialverkan” som införs i 2 kap 5 § är dock språkligt tveksamt.

Kapitel 10.2.6 Igångsättningslov

Möjligheten att bevilja bygglov för markarbeten om det finns särskilda skäl kan vara bra i vissa fall.

Frågan är dock hur praxis kommer att utvecklas. Det finns farhågor om att ett sådant lov kan försvåra bygglovsprövningen av byggnaden.

Kapitel 10.3 Kontroll av byggandet

De tydligare reglerna om byggherrens kontroll är bra.

Kapitel 10.4.1 Bygganmälan

Förvaltningen anser att det är bra att bygganmälan tas bort och att de tekniska kraven behandlas i ett tidigare skede, det vill säga i bygglovsprövningen.

Kommitténs förslag kommer att förenkla handläggningen och förbättra tillsynen. Processen blir begriplig för engångsbyggaren och man får besked om alla delar av bygget samtidigt.

Kapitel 10.4.2 Byggsamråd

Ett inledande och ett avslutande byggsamråd är bra.

Förslaget ger förbättrade möjligheter att bevaka att byggnaden uppförts enligt lovet. Byggnadsnämnden borde även ha rätt att kalla representanter för andra myndigheter, exempelvis brand och miljö- och hälsa, till byggsamråd.

Kapitel 10.4.3 Bygglovshandläggning

Att reglera kraven på ansökningshandlingarna i förordningen är bra men hanteringen i de fall då kompletteringar inte kommer in måste förenklas. Bygglov för etapper kan leda till onödig administration och krångligare handläggning.

Det räcker med en skriftlig uppmaning om att komplettera ansökan inom viss tid innan ärendet kan avgöras. Att förelägga om komplettering, enligt nuvarande regler, uppfattas som stelt, byråkratiskt och onödigt. Detta måste alltså ändras.

Förvaltningen ställer sig tveksam till att beslut om bygglov ska kunna ges i etapper. Det finns risk att handläggningen försvåras och att det blir onödig administration antingen genom att det blir flera beslut i samma ärende eller flera ärenden för samma projekt . Om möjligheten ska finnas bör den enbart gälla riktigt stora projekt med flera separata byggnader. Förslaget om uppdelning med olika lov för varje byggnadsdel måste tas bort.

Att byggherrens kontroll ska omfatta att bygglovet följs i alla delar är bra.

Kapitel 10.5.2 Den kvalitetsansvariges roll

Kommitténs förslag att den kvalitetsansvarige ska få en mer oberoende roll och tydligare ansvar är bra, liksom att kompetenskraven skärps.

Det är också bra att krav på kvalitetsansvarig slopas i enkla ärenden.

Kapitel 10.6.2 Lovplikten för byggnader

Förvaltningen anser det bra att likadana krav ställs på bygglov såväl inom som utom detaljplan.

Risken för missförstånd om vad som gäller minskar. Kravet på bygglov för väsentligt ändrad användning är dock otydligt när det gäller pågående användning. Formuleringen måste ändras så att det krävs lov för alla väsentliga ändringar som avviker från gällande bygglov.

Kapitel 10.6.3 Lovplikten för anläggningar

Förordningen om bygglov för anläggningar måste träda i kraft samtidigt som lagen. Krav på bygglov eller marklov för väsentligt ändrad användning av mark jämfört med planenlig markanvändning måste också införas liksom marklov utom plan.

Om exempelvis en fritidshustomt i planlagt område används yrkesmässigt för uppställning och service av stora lastbilar och grävmaskiner måste detta kunna beivras. Olägenheter för grannarna är bland annat förstörd utsikt och buller. Tomten bedöms inte vara ovårdad så det finns inget stöd att meddela föreläggande eller förbud om uppställning. Det bedöms inte heller vara ett upplag eftersom maskinerna inte står på tomten hela tiden. Och någon bygglovspliktig parkeringsplats har inte heller anordnats.

Det är svårt att förklara för grannarna att något som det sunda förnuftet säger är otillåtet ändå inte kan förbjudas. Ett alternativ till lovplikt är att föra in ett tillägg i 2 kap12 § om att tomter som planlagts för bostadsändamål inte får användas för yrkesmässig verksamhet som kan medföra olägenheter.

Ordet betydande bör tas bort från 8 kap 2 §. Istället kan man säga att bygglov inte behövs om inverkan på omgivningen är obetydlig, eller något liknande.

Begreppen byggnadsverk, byggnad, anläggning och anordning bör definieras. Att en byggnad är en sorts anläggning är inte självklart i dagligt tal.

Kapitel 10.6.4 Undantag från bygglovsplikten

Förvaltningen ser positivt på vissa av undantagen från krav på bygglov för en- och tvåbostadshus. Men vi anser att det fortfarande ska krävas bygglov för att ändra byggnadens form, bygga garage och carport samt glasa in uteplats nära tomtgräns och i grupphusområden.

Paragrafen måste skrivas om så att det blir tydlig dels vad som gäller generellt och dels vad som gäller för olika hustyper. Med den föreslagna formuleringen kan man tro att man vid friliggande hus kan få bygga både en ”vanlig” friggebod och en bod om 15 m^2.

Skärmtak om 15 m^2 bör tillåtas både för sammanbyggda och friliggande hus.

Det blir svårt för den som vill bygga att göra tolkningen av var gränsen går för väsentlig ändring av byggnadens och områdets karaktär. I områden med sammanbyggda hus eller friliggande grupphus finns stor risk för att områdenas karaktär kommer att ändras väsentligt även om var och en som byggt inte bedömt det så. För friliggande hus kan det möjligen fungera om det förtydligas hur stor ändring som tillåts (t ex burspråk och takkupor inom en viss storlek)

Att tillåta inglasade uteplatser på friliggande grupphus med små tomter är inte lämpligt, både med tanke på gestaltning och på brandspridning. Om huvudbyggnaderna genom dessa tillbyggnader hamnar närmare varandra än 8 meter ställs särskilda brandkrav och kommunen får inte tillfälle att informera om eller ställa krav på det.

Möjligheten att bygga planenliga garage och carportar utan bygglov ställer stora krav på att den som ska bygga tar reda på vad som gäller enligt detaljplanen och hur mycket som redan byggts på fastigheten. Många invånare kommer antagligen att beställa en karta med planbestämmelser, rita in sitt förslag och vilja få en bekräftelse från bygglovshandläggaren på att förslaget är planenligt. Bygglovsprövningen ersätts då med information, vilket medför minskad dokumentation och sämre rättssäkerhet. Risken för missförstånd, oavsiktliga avvikelser och grannklagomål är stor. Byggnadsnämnderna lär inte ha resurser att utreda alla sådana fall och det finns risk att antalet grannfejder ökar, vilket man vill motverka med andra förslag i utredningen. Placering och utformning av garage och carportar kan också i vissa fall bli olämpliga. Ventilations- brand- och avloppsfrågor kanske inte kommer att lösas enligt byggreglerna. Kommunerna kommer kanske att vilja ändra detaljplaner och införa krav på bygglov i känsliga områden. Sammantaget finns det risk för att den avsedda förenklingen istället leder till mer krångel för kommunen och för vissa medborgare. Det kan bli så att frågorna från

grannar och byggare, utredning av felaktiga byggen samt införande av bygglovsplikt i vissa detaljplaner kommer att ta lika lång tid att hantera som att handlägga motsvarande antal bygglov enligt dagens regler. Sammanfattningsvis bör förslaget inte genomföras. Om det ändå genomförs måste byggnadsarean och höjden till taknock begränsas. Det måste också förtydligas att det inte är fråga om ”friggebodsregler” utan att garaget/carporten ska rymmas inom fastighetens byggrätt.

Kapitel 10.7.3 Rivningsanmälan och rivningsplan

Förvaltningen anser att kravet på rivningsplan ska vara kvar och att anmälningsplikt till miljönämnden inte ska införas.

Det räcker att byggnadsnämnden skickar en kopia på rivningsplanen till miljönämnden. Om anmälningsplikt till miljönämnden om farligt avfall bedöms vara nödvändig ska den regleras i miljöbalken och inte i plan- och bygglagen.

Kapitel 10.8 Tidsbegränsade och periodiska lov

Förslaget att ett tidsbegränsat lov högst kan gälla i högst 10 år är bra liksom kravet på redovisning av hur avvecklingen ska gå till.

Kapitel 10.10 Sanktionssystemet

Det är beklagligt att utredningen inte hunnit se över det omoderna och otympliga sanktionssystemet. En särskild utredning om detta bör tillsättas snarast.

Kapitel 11.2 Samordning mellan PBL och miljöbalken

Förslaget om samordning av vissa ärenden är bra för den sökande.

Hur det praktiskt ska fungera är dock oklart, särskilt i de fall kommunen har separata nämnder för miljö- respektive byggfrågor.

Kapitel 12.3.2 Handläggningstider

Handläggningstiderna för okomplicerade bygglov riskerar att bli mycket längre om förslaget under 12.4 genomförs. Det är inte acceptabelt.

Kapitel 12.4.6 Överväganden och förslag om ökad delaktighet inför beslut om bygglov och ändringar för att få fler lov att vinna laga kraft

Förvaltningen anser att de praktiska konsekvenserna inte står i proportion till den nytta som uppnås.

Syftet med förslagen om att underrätta kända sakägare, bostadsrättsinnehavare och hyresgäster innan beslut om bygglov fattas är vällovligt. Det gäller även förslaget att ”annan part” ska delges beslutet. Men det måste finnas en gräns för vilka ärenden detta gäller och det måste bli möjligt att lösa det praktiskt på ett sätt som inte leder till att kommunerna måste anställa nya administratörer. Många kommuninvånare kommer nog att tycka att kommunen borde ha viktigare saker att göra än att skicka brev om alla inkomna bygglovsansökningar i grannskapet.

Man kan exempelvis tänka sig i större ärenden att alla gränsgrannar får ett brev med en svarsblankett där de får kryssa i om de vill ta del av grannens bygglovshandlingar och om de vill bli delgivna beslutet eller få det skickat per e-post (med skyldighet att svara att man mottagit e-brevet). Det sistnämnda bör införas som ett modernt alternativ till traditionell delgivning. Som komplement kan man tänka sig en förteckning på kommunens webb-plats över inkomna bygglovsansökningar. Intresserade kan där bevaka bygglov som inte rör direkta gränsgrannar. Krav på delgivning av beslutet ska endast gälla de som svarat att de vill bli delgivna och de som lämnat negativa synpunkter på förslaget. Att kommunicera det som tillförts ärendet med inte bara sökanden utan även med ”annan part” är att gå till överdrift. Parterna blir delgivna beslutet och kan där läsa vad som tillförts ärendet. De kan sedan överklaga beslutet. Länsstyrelserna måste sedan se till att överklagade bygglov prövas inom ett par månader och inte som nu inom ett par år.

Språket

Slutligen vill vi framföra att det är tråkigt att utredningen inte lyckats modernisera språket i PBL. Förvaltningslagen borde vara vägledande både när det gäller innehåll och språkbehandling. Om lagen vore skriven med ett enklare språk skulle det underlätta både för byggherrarna och för myndigheterna.

Berit Assarsson
Kommunstyrelsens ordförande