



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2017-06-29 Dnr N2017/04517/PBB

STOCKHOLMS STAD  
Kommunstyrelsen  
Registraturet

Ink. 2017-07-07

Dnr: 110-1166/2017

Till: RLL

## Näringsdepartementet

Avdelningen för bostäder och transporter  
Enheten för plan-, bygg och bostadsfrågor  
Ann-Kristin Kaplan  
E-post: [ann-kristin.kaplan@regeringskansliet.se](mailto:ann-kristin.kaplan@regeringskansliet.se)  
Telefon: 08-4058474

## Delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

### Remissinstanser:

1. Justitieombudsmannen (JO)
2. Svea hovrätt, mark- och miljööverdomstolen
3. Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen
4. Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen
5. Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen
6. Blekinge tekniska högskola
7. Boverket
8. Domstolsverket
9. Folkhälsomyndigheten
10. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas)
11. Fortifikationsverket
12. Försvarets radioanstalt
13. Försvarsmakten
14. Havs- och vattenmyndigheten
15. Konkurrensverket
16. Kungl. Tekniska högskolan
17. Lantmäteriet
18. Länsstyrelsen i Blekinge län
19. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
20. Länsstyrelsen i Jönköpings län
21. Länsstyrelsen i Norrbottens län
22. Länsstyrelsen i Skåne län
23. Länsstyrelsen i Stockholms län
24. Länsstyrelsen i Södermanlands län
25. Länsstyrelsen i Västmanland
26. Länsstyrelsen i Örebro län

27. Myndigheten för delaktighet
28. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
29. Naturvårdsverket
30. Polismyndigheten
31. Riksantikvarieämbetet
32. Sametinget
33. Skogsstyrelsen
34. Statens centrum för arkitektur och design
35. Statens energimyndighet
36. Statens fastighetsverk
37. Statens geotekniska institut
38. Statens jordbruksverk
39. Statistiska centralbyrån
40. Statskontoret
41. Sveriges geologiska undersökning
42. Sveriges lantbruksuniversitet
43. Sveriges metrologiska och hydrologiska institut
44. Tillväxtverket
45. Tillväxtverket, Regelrådet
46. Trafikverket
47. Transportstyrelsen
48. Uppsala universitet, juridiska fakulteten
49. Åklagarmyndigheten
50. Västernorrlands läns landsting
51. Västra Götalandsregionen
52. Region Kronoberg
53. Region Östergötland
54. Stockholms läns landsting
55. Upplands-Väsby kommun
56. Huddinge kommun
57. Stockholms kommun
58. Nacka kommun
59. Sundbybergs kommun
60. Uppsala kommun
61. Trosa kommun
62. Linköpings kommun
63. Söderköpings kommun
64. Vetlanda kommun
65. Mörbylånga kommun
66. Västerviks kommun
67. Gotlands kommun
68. Olofströms kommun
69. Lomma kommun
70. Båstads kommun

71. Malmö kommun
72. Helsingborgs kommun
73. Kristianstad kommun
74. Varbergs kommun
75. Kungsbacka kommun
76. Orust kommun
77. Tibro kommun
78. Göteborgs kommun
79. Mölndals kommun
80. Kristinehamns kommun
81. Örebro kommun
82. Västerås kommun
83. Rättviks kommun
84. Avesta kommun
85. Sandvikens kommun
86. Söderhamns kommun
87. Sundsvalls kommun
88. Åre kommun
89. Vännäs kommun
90. Skellefteå kommun
91. Luleå kommun
92. Kiruna kommun
93. Sveriges advokatsamfund
94. Bygg Partner i Dalarna AB
95. Byggherrarna Sverige AB
96. Fastighetsägarna Sverige
97. Föreningen för samhällsplanering
98. Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och  
Byggnadsnämndssekreterare
99. Föreningen Sveriges stadsbyggare
100. Ikano Bostad AB
101. IQ Samhällsbyggnad
102. JM AB
103. Jägarnas riksförbund
104. Lantbrukarnas riksförbund
105. Lantbrukarnas riksförbund, Skogsägarna
106. Naturskyddsföreningen
107. Näringslivets regelnämnd
108. Riksförbundet Enskilda vägar
109. Samhällsbyggarna
110. Skanska Sverige
111. Skogsindustrierna
112. Skogssällskapet
113. Småkom

114. Sveaskog
115. Svenska Byggnadsvårdsföreningen
116. Svenska Jägareförbundet
117. Svenska samers riksförbund
118. Sveriges Allmännyttiga Bostadsbolag (SABO)
119. Sveriges Arkitekter
120. Sveriges Byggindustrier
121. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
122. Sveriges Stadsarkitektförening
123. Trä- och möbelföretagen
124. Villaägarnas Riksförbund

Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet **senast den 31 oktober 2017**. Svaren bör lämnas både på papper och per e-post. Vi ser gärna att remissvaren även skickas i elektronisk form via e-post till [n.registrator@regeringskansliet.se](mailto:n.registrator@regeringskansliet.se) och [marie.egerup@regeringskansliet.se](mailto:marie.egerup@regeringskansliet.se) i både word- och pdf-format. Vi skulle uppskatta om filnamnet är Regeringskansliets diarienummer, SOU\_2017\_64, följt av remissinstansens namn.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

**Myndigheter under regeringen** är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

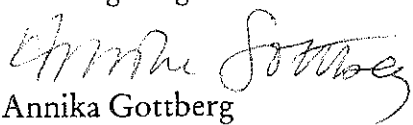
Delbetänkandet finns tillgänglig för nedladdning på <http://www.regeringen.se>

Som framgår av betänkandet föreslår Översiktsplaneutredningen att vissa bestämmelser ska kopplas till termerna tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse (avsnitt 5.5). Utredningen har låtit en konsult analysera vilka områden som kommer att utgöra sådan bebyggelse i Västmanlands län, utifrån olika kart- och registerdata. Via nedanstående länk är det möjligt att ta del av hur olika parametrar påverkar räckvidden av de föreslagna bestämmelserna.

<https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/tyrenswebmaps/samladbebyggelse/index.html>

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan

laddas ner eller beställas från Regeringskansliets webbplats  
[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se).

  
Annika Gottberg  
Departementsråd

# Detaljplanekravet

*Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:64**

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

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

*Svara på remiss – hur och varför*

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

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

ISBN 978-91-38-24649-8

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Peter Eriksson

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

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

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

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

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

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



Stockholm i juni 2017

Inger Holmqvist

/ Johan Hjalmarsson  
Joel Björk-Werner  
Emma Franzén

# Innehåll

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

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

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

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

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

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

## **Bilagor**

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

# Sammanfattning

## Vårt uppdrag

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fyra frågor. Vi ska

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

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

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



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

## **Förutsättningar för att begränsa kravet på detaljplan**

### *Gällande rätt*

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

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

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

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

*Tidigare förslag av betydelse för utredningen*

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

- Plangenomförandeutredningens förslag i betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34),
- Förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), som inte antogs vid riksdagsbehandlingen,
- Förslaget i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet<sup>1</sup> (prop. 2014/15:60),
- Plan- och byggutredningens förslag i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168), och
- PBL-kommitténs förslag i betänkandet Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77).

*Internationell rätt har betydelse för hur detaljplanekravet kan utformas*

Möjligheten att utveckla kravet på detaljplan i PBL påverkas av konventioner som Sverige har tillträtt och krav i EU-rätten. Bland annat anger våra direktiv att vi ska analysera hur våra förslag förhåller sig till kraven i MKB-direktivet<sup>2</sup>, SMB-direktivet<sup>3</sup> och Århuskonventionen<sup>4</sup>. Kopplingarna till Seveso III-direktivet innebär att det även finns skäl att översiktligt redovisa innehållet i det direktivet.

---

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

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

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

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

### *Detaljplanen som planinstrument*

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

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

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

### *Internationell utblick*

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

## **Våra överväganden om kravet på detaljplan**

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

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

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

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

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

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

#### *Våra utgångspunkter för hur kravet på detaljplan kan reformeras*

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

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

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

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

### *Möjligheterna att bygga utan detaljplan bör utvidgas och förtydligas*

Som nämnts ovan avser detaljplanekravet i dag bl.a.

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

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

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

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

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

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

Vi tänker då bl.a. på följande situationer:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

*Några ytterligare slutsatser med anledning av uppdraget att se över detaljplanekravet*

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

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

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

## **Ett ändrat krav på detaljplan motiverar följdändringar i angränsande lagstiftning**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Kriterier för tät- respektive samlad bebyggelse*

Vi anser att ett område ska utgöra samlad bebyggelse om

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

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

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

### *Ordningslagen*

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

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

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

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

Vi anser att definitionen av offentlig plats inte behöver ändras.

### *Miljöbalken m.m.*

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

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

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

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

#### *Lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning*

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

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

#### *Väglagen*

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

### *Lagen om ägofred*

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

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

### *Minerallagen*

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

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

### *Jordabalken*

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



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

#### *Lagen om allmänna vattentjänster*

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

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

#### *Plan- och bygglagen*

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Ikraftträdande och övergångsfrågor**

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

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

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

## Förslagets konsekvenser

### *Det ändrade kravet på detaljplan*

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

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

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

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

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

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

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

### *Ändringarna i angränsande lagstiftning*

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