



REGERINGSKANSLIET

Promemoria

2009-05-26

M2009/2171/R

Miljödepartementet

Rättsenheten

Camilla Adolfsson

Remiss om lagtexten för en ny plan- och bygglag samt en ändring i anläggningslagen (1973:1149)*Sammanfattning*

En ny plan- och bygglag föreslås på grundval av den stora mängd förändringsförslag som PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket, de senaste fyra åren, har lämnat i olika utredningar och rapporter. Syftet med den nya lagen är i första hand att förenkla och förtydliga bestämmelserna i plan- och bygglagen. Reformerna för detta har tidigare remitterats och sådana synpunkter behöver inte upprepas i denna remiss. Syftet med den nuvarande remissen är att komplettera tidigare remisser med förslaget till utformning av den nya lagen eftersom förslaget till ny lag skiljer sig förhållandevis markant, i första hand rent redaktionellt, från de av utredningarna lämnade förslagen.

Den stora reformändringen är att plan- och byggprocesserna enligt lagen förenklas. En annan stor ändring är att bestämmelserna i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk återförs till plan- och bygglagen samtidigt som flera bestämmelser i plan- och bygglagen flyttas till förordningsnivå. De huvudsakliga föreslagna ändringarna framgår nedan under respektive kapitel.

Avsikten är att en lagrådsremiss ska kunna beslutas i början av hösten och en proposition senare under hösten. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2010.

I det remitterade förslaget till ny plan- och bygglag ingår de förslag till ändringar av den nuvarande lagen som nyligen har beslutats av regeringen i propositionerna om strandskydd och vindkraft. Miljöprocessutredningens förslag avseende ny instansordning för PBL-ärenden behandlas i annan ordning.

Tillsammans med förslaget till ny plan- och bygglag bifogas ett förslag till ändring av anläggningslagen (1973:1149). Detta förslag bygger på ett förslag från PBL-kommittén och handlar om att ge kommunerna en möjlighet att delta i gemensamhetsanläggningar på samma villkor som fastigheter.

Reformbehovet

Den nuvarande plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987. Införandet av lagen syftade främst till att modernisera och förenkla plansystemet, att decentralisera ansvaret för planläggning från staten till kommunen, att förbättra medborgarinflytandet samt att lägga grunden för ökade rättigheter och förenklningar för enskilda.

Flera lagändringar har genomförts sedan lagen trädde i kraft, bl.a. har bygglovsprocessen delats upp i två delar, bygglovsprövningen och bygganmälansskedet. Ett fristående system för tillsyn och kontroll av byggnader och anläggningar infördes när bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven flyttades från plan- och bygglagen och sammanfördes med reglerna i byggproduktlagen till en ny lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk. Dessutom har kraven på miljöhänsyn ökat, bl.a. till följd av olika EG-direktiv.

De utredningsarbeten som har gjorts sedan lagen trädde i kraft visar på ett starkt stöd för de grundläggande syftena i plan- och bygglagen, dvs. att det kommunala självstyret och kommunernas ansvar för planeringen bör ligga fast, att staten också fortsättningsvis bör ha en stark roll, att plansystemet i stort sett är ändamålsenligt samt att man bör värna om formerna för medborgarinflytande och om enskildas rättigheter.

De problem som har uppmärksammats i utredningarna beror framförallt på brister i tillämpningen. Samtidigt är det uppenbart att vissa förändringar i samhället och problem vid tillämpningen bör leda till lagändringar. De senaste fyra åren har i första hand PBL-kommittén, Byggprocessutredningen och Boverket i olika utredningar och rapporter föreslagit över 250 ändringar i plan- och bygglagen. Det är dessa förslag som ligger till grund för behovet att nu ändra i plan- och bygglagen. Det stora antalet föreslagna ändringar i kombination med det omfattande behovet av att rent språkligt modernisera och omstrukturera lagen genom förtydliganden och förenklningar både inom och mellan kapitlena ligger bakom förslaget att föreslå en helt ny lag. Samtidigt föreslås att bestämmelserna i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk återförs till plan- och bygglagen.

Förslagen

1 kap. Syfte, innehåll och definitioner

Utformningen av första kapitlet ändras. Kapitlets funktion som en introduktion till resten av lagen förstärks. I kapitlet anges liksom i dag lagens syfte och innehåll. Nytt är att nuvarande definitioner i lagen samlas i första kapitlet. Samtidigt föreslås ett stort antal nya definitioner för att underlätta tillämpningen av lagens bestämmelser. De nya definitionerna ska motsvara nuvarande rättstillämpning. Helt ny i kapitlet är också en bestämmelse med en uppräkningslista av lagens alla kapitel. Denna bestämmelse föreslås för att ge läsaren en god överblick av hela lagen redan i första kapitlet.

Det nuvarande första kapitlets mer substantiella bestämmelser om planläggning och byggande flyttas till respektive kapitel om planläggning och byggande i syfte att samla materiella bestämmelser som hör ihop på ett ställe. Den nya utformningen av kapitlet leder till ökad tydlighet samtidigt som den innebär att onödig upprepning av bestämmelser undviks.

2 kap. Allmänna och enskilda intressen

I andra kapitlet samlas de bestämmelser som handlar om vilka allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid prövningen av olika frågor enligt lagen. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de i nuvarande 2 kap. Vissa förtydliganden har dock gjorts. Samtidigt återfinns några nyheter i kapitlet. För det första förs en bestämmelse med hänsynstagande för klimatpåverkan in. Bakgrunden till detta senare tillägg är att kommunernas planering bör kunna spela en viktig roll i klimatarbetet. Det handlar i första hand om en mer integrerad och förutseende samhällsplanering för ett mer transportsnålt och energieffektivt samhällsbyggande. Förslaget kommer från Energieffektiviseringsutredningen och Klimatberedningen.

För det andra läggs ett krav på hänsyn till möjligheterna till hantering av avfall in i lokaliseringsprövningen och vid planeringen av bebyggelsens utformning. Förslaget kommer från PBL-kommittén.

För det tredje förtydligas att hänsyn ska tas till elförsörjning och telekommunikation och annan informationsteknik. Det senare är en följd av betänkandet "Bredband till hela landet" (SOU 2008:40). Även i bestämmelserna om detaljplan införs ett sådant krav.

Slutligen införs en ny bestämmelse enligt vilken prövning enligt denna lag ska samordnas med prövning enligt annan lag i samma fråga för att

undvika dubbelarbete. För sådana verksamheter för vilka tillstånd har meddelats enligt 9 kap. 6 § miljöbalken eller för sådana åtgärder som har prövats i en arbetsplan enligt väglagen eller i en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg införs ytterligare bestämmelser om samordning i 3–5 kap.

3 kap. Översiktsplan

I tredje kapitlet samlas bestämmelserna om kommunernas översiktsplanering. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de i nuvarande 4 kap. Kapitlet innehåller dock några förslag till förenklingar, förtydliganden och tillägg som i huvudsak utgår ifrån PBL-kommitténs förslag.

För det första föreslås att översiktsplanens strategiska funktion ska stärkas genom att nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling av kommunen ska redovisas i planen.

För det andra tas kravet på att en särskild planbeskrivning ska fogas till planen bort. Det som i dag framgår av planbeskrivningen kan enligt förslaget i stället framgå direkt av planen. Samtidigt förtydligas att miljökonsekvensbeskrivningen ska finnas med dels vid utställningen av planen, dels i det utskick av handlingar som ska ske till vissa organ inför utställningen.

För det tredje förtydligas behovet av att kommunerna ser över översiktsplanerna regelbundet i förhållande till de krav som ställs på planen i lagen. Som argument för detta nämns att översiktsplanens aktualitet är av mycket stor betydelse med anledning av dess vägledande funktion vid beslutsfattande både enligt plan- och bygglagen och andra lagar som exv. miljöbalken.

Slutligen föreslås att länsstyrelsen, inte bara i samband med att kommunerna begär det utan även på eget initiativ, regelbundet en gång under kommunfullmäktiges mandatperiod, ska lämna en redogörelse till kommunen med sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet.

När en översiktsplan ändras för en viss del av kommunen föreslås ett förenklat planläggningsförfarande utan utställning.

4 och 5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

I fjärde och femte kapitlena återfinns bestämmelserna om detaljplan och områdesbestämmelser. I fjärde kapitlet samlas de materiella bestämmelserna om kommunernas reglering av markens användning och av bebyggelse genom detaljplaner och områdesbestämmelser. I femte kapitlet samlas bestämmelserna som handlar om själva processen med att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de i nuvarande 5 kap. Flera förenklingar, förtydliganden och tillägg föreslås som främst utgår från Byggprocessutredningens förslag. Viktigast är att processen förenklas och snabbas upp genom att kraven på programsamråd och utställning tas bort, samtidigt som regler motsvarande de nuvarande reglerna om s.k. enkelt planförfarande för mycket enkla planer behålls.

Kraven på detaljplanens utformning nyanseras i förenklande syfte.

En möjlighet för kommunerna att i detaljplanen ställa krav på skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion införs.

I en detaljplan införs det en möjlighet att reglera huvudmannskapet för allmänna platser så att man inte längre måste välja kommunalt eller enskilt huvudmannskap. Det ska gå att dela upp de allmänna platserna på olika typer och ange dels ett allmänt huvudmannskap (dvs. att kommunen ska vara huvudman) och dels ange ett enskilt huvudmannskap för andra allmänna platser. Genom denna ändring behöver det också tydligt framgå av detaljplanen vilka områden som avses regleras med allmänt respektive enskilt huvudmannskap. Regeringen bemyndigas i 16 kap. att föreskriva om i vilka situationer annan än kommunen kan vara huvudman. Detta förslag baserar sig till viss del från förslag från PBL-kommittén. Som en följd av detta föreslås att kommun ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning för enligt anläggningslagen (1973:1149). Denna möjlighet begränsas dock till i de fall där kommun en inte huvudman för ett markreservat.

Möjligheterna att via områdesbestämmelser reglera grunddragen i markens användning begränsas.

En möjlighet för exv. exploatörer att, mot en avgift, söka planbesked införs. Av planbeskedet, som ska fattas inom fyra månader från ansökan, ska framgå om kommunen kommer att påbörja ett planarbete eller inte. Samtidigt ska kommunen i planbeskedet ange den ungefärliga tidpunkt

när ett beslut om antagande, ändring eller upphävande av detaljplanen kan komma att ske. Detta förslag bygger i huvudsak på ett förslag från Byggprocessutredningen.

Slutligen förtydligas förhållandet mellan detaljplaneprocessen och kraven på miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalken.

6 kap. Genomförandet av detaljplaner och områdesbestämmelser

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de i nuvarande 6 kap. Vissa förenklingar och förtydligande görs dock.

För det första förenklas reglerna om genomförandebeskrivning så att beskrivningen inte behöver utgöra en särskild handling utan kan ingå i den planbeskrivning som ska fogas till detaljplanen. Samtidigt tydliggörs att planbeskrivningen även ska redovisa konsekvenserna av en detaljplan för de berörda sakägarna.

För det andra slopas bestämmelserna om fastighetsplan. Sådant som i dag regleras i särskilda fastighetsplaner kan framöver tas in direkt i detaljplan, dvs. bestämmelser om markens indelning i fastigheter, servitut, ledningsrätt andra liknande rättigheter och gemensamhetsanläggningar.

7 kap. Regionplanering

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de i nuvarande 7 kap. En förändring som föreslås är att giltighetstiden för en regionplan förlängs till åtta år för att överensstämma med mandatperioderna enligt ett förslag från PBL-kommittén.

8 kap. Krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser

I åttonde kapitlet samlas bestämmelserna om krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser. Bestämmelserna motsvarar de som i nuvarande lag återfinns i 3 kap. och i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk. Bestämmelserna om krav på vissa byggnader och enkelt avhjälpna hinder i 17 kap. flyttas till förordningsnivå.

Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk flyttas tillbaka till plan- och bygglagen för att tydliggöra kopplingen mellan bestämmelserna. Enligt förslaget bör en bedömning göras så tidigt som möjligt redan vid bygglovprövningen till vissa av de krav som i

dag finns i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.. Dessa krav avser byggnadens lämplighet för sitt ändamål och byggnadens tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Även i övrigt tydliggörs vilka krav som ska ställas på byggnadsverk vid nybyggnad, ombyggnad och annan ändring. Förslagen i kapitlet bygger i huvudsak på förslag från Byggprocessutredningen.

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

I nionde kapitlet samlas bestämmelserna om lov och anmälningsplikt för bygg-, riv- och markåtgärder. Bestämmelserna återfinns i åttonde kapitlet i nuvarande lag. Förslagen baseras i huvudsak på förslag från Byggprocessutredningen.

En viktig nyhet är att det av bygglovsbeslutet uttryckligen ska framgå vad som förväntas av sökanden innan byggarbetet kan påbörjas exv. att byggstartbesked först krävs. Samtidigt tydliggörs bestämmelserna om vilka handlingar som ska finnas med i en bygglovsansökan. Exempelvis ska byggherren redan i ansökan om lov lämna förslag till kontrollansvarig och byggnadsnämnden beslutar om detta i bygglovet. Kontrollansvarig föreslås vara den nya beteckningen på nuvarande kvalitetsansvarig för att bättre knyta beteckningen till funktionen.

En annan nyhet är att byggnadsnämnden, om det inte finns särskilda skäl emot det, ska meddela sitt beslut om bygglov inom tio veckor. Till skillnad från i dag ska nämnden också pröva om byggnadsverket kan förväntas uppfylla kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Vissa bestämmelser om bygglovplikt bl.a. för andra anläggningar än byggnader flyttas till förordningsnivå.

De nuvarande bestämmelserna om prövning av "mindre avvikelse" från detaljplan vid bygglov ändras till sådan avvikelse som det finns särskilda skäl för enligt föreskrifter som regeringen har meddelat.

Vidare föreslås att sådana ändringar av byggnader som i dag endast kräver bygganmälan enligt 9 kap. framöver ska benämnas anmälningspliktiga åtgärder. Justeringen är en följd av att nuvarande bestämmelser om bygganmälan för bygglovpliktiga åtgärder före byggstart slopas och att det därför är lämpligt att helt byta uttryck även för sådana åtgärder som, enligt nuvarande bestämmelser, endast kräver en bygganmälan.

Särskilda regler för hur de nya anmälningarna ska hanteras i kommunerna införs. Även för de anmälningspliktiga åtgärderna föreslås att regleringen flyttas till förordningsnivå.

Bestämmelserna om förhandsbesked förändras något samtidigt som en möjlighet att söka pliktbesked respektive villkorsbesked införs. De två senare beskeden avser frågor om bygglovplikt respektive vilka villkor som kommer att ställas för att villkoren för bygglov ska anses uppfyllda. Pliktbeskeden och villkorsbeskeden föreslås inte vara bindande.

En bestämmelse med krav på samordning med miljönämnd för bygglovsärenden som också måste anmälas till kommunen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken införs.

En ny bestämmelse med krav på underrättelse till bl.a. fastighetsägaren innan frågor om lov eller förhandsbesked avgörs införs.

Slutligen föreslås en ändring som ska leda till att beslut om bygglov, under vissa förutsättningar, vinner laga kraft.

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

I tionde kapitlet samlas bestämmelserna som förfarandet efter bygg- och rivningslov och som handlar om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder. Även dessa förslag baseras i huvudsak på förslag från Byggprocessutredningen.

Liksom för processen för detaljplan förenklas och förtydligas hela byggprocessen. Om en sökt byggåtgärd är av enkel beskaffenhet ges kommunen en möjlighet att besluta om byggstartbesked redan i samband med bygglovsbeslutet. I annat fall ska kommunen inom en kort tidsfrist kalla till ett tekniskt samråd. Det tekniska samrådet motsvarar det nuvarande byggsamrådet men i förslaget förtydligas innehållet i samrådet, vilka handlingar som ska gås igenom etc.

Bestämmelserna om vad en kontrollplan ska innehålla förtydligas.

Efter det tekniska samrådet kan startbesked lämnas om förutsättningarna för detta är uppfyllda. Efter påbörjat byggarbete ska kommunen, om det inte bedöms obehövt (som exv. vid tillbyggnad, eller ändring av en eller tvåbostadshus eller annan mindre åtgärd), en gång under arbetets gång besöka byggarbetsplatsen för att se så att beslutade föreskrifter i bygglov respektive byggstartbesked följs.

Innan ett byggnadsverk får tas i bruk ska ett slutbesked eller ett interimistiskt slutbesked lämnas. Slutbeskedet ska föregås av ett slutsamråd.

Den kontrollansvariges uppgifter och kompetenskrav förändras något samtidigt som de förtydligas. Det förtydligas att kontrollansvarig inte behövs för vissa enklare åtgärder.

11 kap. Tillsyn, ingripanden och påföljder

I kapitlet samlas bestämmelser om tillsyn och sanktioner. Bestämmelserna motsvarar i huvudsak de som i dag finns i 10 och 12 kap. Men även tillsynsbestämmelserna i nuvarande BVL har förts in. Tillsyns- och miljöstraffavgiftssystemet enligt miljöbalken har använts som förebild. Byggsanktionsavgiften ska dock tillkomma kommunen i stället för staten. Vissa bestämmelser om bl.a. utpekande av tillsynsansvariga statliga myndigheter placeras på förordningsnivå.

Nuvarande bestämmelser om föreläggande ändras på så sätt att de olika möjligheterna att förelägga ges olika beteckning för att underlätta tillämpningen av bestämmelserna.

När det gäller avgiftsbestämmelserna ersätts de nuvarande tre olika avgiftsmöjligheterna av en byggsanktionsavgift i enlighet med förslag från Byggprocessutredningen. Avgiften föreslås regleras av regeringen i en särskild byggsanktionsförordning, motsvarande den miljöstraffavgiftsförordning som finns på miljöområdet.

Avgiften ska tillfalla kommunen.

12 kap. Byggnadsnämnden

Kapitlet motsvarar nuvarande 11 kap. De ändringar som föreslås är i första hand språkliga, men det föreslås också nya möjligheter att ta ut avgift för olika besked och tillsynsfrågor.

13 kap. Överklagande

Kapitlet motsvarar nuvarande 13 kap. De ändringar som föreslås är i första hand redaktionella. De nya byggstartbeskeden i 9 kap. föreslås kunna överklagas endast av sökanden. De nya planbeskeden, pliktbeskeden, villkorsbeskeden och ingripandebeskeden föreslås inte vara överklagbara. Samtidigt införs en bestämmelse enligt vilken sådana frågor

som redan är avgjorda vid en tillståndsprövning enligt 9 kap. 6 § miljöbalken inte ska gå att överklaga.

14 kap. Skyldighet att lösa mark och betala ersättning

Kapitlet motsvarar nuvarande 14 kap. Endast språkliga ändringar föreslås.

15 kap. Domstolsprövning m.m.

Kapitlet motsvarar nuvarande 15 kap. De ändringar som föreslås är i första hand redaktionella.

16 kap. Bemyndiganden m.m.

I kapitlet, som motsvarar nuvarande 16 kap., samlas lagens alla bemyndiganden.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Under denna rubrik samlas alla ikraftträdande- och övergångsbestämmelser, bl.a. de som i dag återfinns i 17 kap. och som inte placeras på förordningsnivå eller tas bort eftersom de inte längre gäller.

Konsekvenser av förslagen

Enligt Miljödepartementets bedömning kommer förslagen i remissen att leda till att bestämmelserna i plan- och bygglagen effektiviseras, förenklas och förtydligas, vilket ligger i linje med regeringens satsningar på regelförenkling. Förslagen innebär bl.a. att reglerna rationaliseras genom att "onödiga" krav tas bort och viss samordning av handläggningen av ärenden enligt miljöbalken införs. Förslagen innebär också att det införs en möjlighet för företag att få planbesked om detaljplaneläggning och att förutsättningarna för att få bygglov samt kraven på samråd och slutbesked förtydligas. Detta bedöms kunna leda till en effektivare plan- och byggprocess, vilket medför lättnader för både företag och enskilda. Tydligare regler innebär dessutom att tillämpningsproblemen i kommunerna minskar och att myndigheternas handläggningstider av plan- och byggärenden blir kortare. Även antalet "felprojekteringar" bör minska och därmed kostnader för dessa. En enhetlig tillämpning av lagstiftningen och en effektiv handläggning av plan- och byggärenden bör dessutom kunna leda till ökad förutsebarhet och trygghet för företagen och enskilda. De föreslagna ändringarna bedöms sammantaget väsentligt kunna bidra till regeringens mål för regelförenkling.

En fullständig konsekvensutredning av de föreslagna lagändringarna ska genomföras under sommaren 2009. Konsekvensutredningen ska innehålla en analys av samtliga effekter som förslagen innebär, inklusive

uppskattningar av kostnadsmissiga konsekvenser, effekter i form av kortare handläggningstider och effekter av betydelse för företagens konkurrensförmåga m.m. Uppskattningarna av företagens administrativa kostnader till följd av de nya reglerna i PBL ska genomföras tillsammans med Tillväxtverket och konsultföretaget Ramböll Management AB, vilka har genomfört mätningarna för NUTEK:s räkning. Vid bedömningen av de konsekvenser som de nya bestämmelserna kan få för företagen ska Tillväxtverkets databas Malin användas i så hög utsträckning som möjligt. Ett samrådsmöte med berörda aktörer inom näringslivet ska hållas i juni 2009.