

Handläggare
Karin Lindeberg

Datum
2014-12-01

Diarienummer
S2014/6634/PBB

Socialdepartement

103 33
Stockholm

Remiss: Nya steg för en effektivare plan-bygglag (Ds 2014:31)

Hyresgästföreningen har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat förslag och anför följande.

Hyresgästföreningen yttrar sig endast i de delar som berör boende i hyresrätts intressen.

Inledning

Hyresgästföreningen är en medlemsorganisation med ca 530 000 medlemmar. Vårt uppdrag är att bevaka boende i hyresrätts intressen.

Hyresgästföreningen menar att bostadsbyggandet måste öka. Vi anser därför att det är positivt att åtgärder som syftar till ökat bostadsbyggande föreslås. Översynen av plan- och bygglovsprocessen är bra för att öka möjligheterna att planera och färdigställa bostadsbyggnadsprojekt på kortare tid. Samtidigt vill Hyresgästföreningen understryka betydelsen av att visa hänsyn till och tillvarata allmänhetens och enskilda medborgares intressen, idéer och synpunkter.

Hyresgästföreningen värnar rätten för hyresgäster att kunna påverka sitt boende och stadsutvecklingen. När det gäller boendes medverkan i planprocessen menar föreningen att det finns starka demokratiska skäl att låta dem vara med och påverka. Det bör framför allt ske i ett tidigt skede av planeringen, både när det gäller förtätning i befintligt bestånd och i nyprojektering. Genom möjlighet till boendeinflytande redan i ett tidigt skede är vi övertygade om att risken för s.k. okynnesöverklagande minskar.

Hyresgästföreningen bedömer att det är okynnesöverklaganden av planer som är problemet och inte själva planprocessen i sig. Kommunerna arbetar idag på olika sätt med samrådsprocessen för att få till stånd en aktiv medborgardialog. Det ökar möjligheterna till boendeinflytande. Hyresgästföreningen anser att det ligger i allmänhetens intresse att planprocessen, förutom ökat bostadsbyggande, även leder till god kvalitet i form av privat och offentlig service, handel,

infrastruktur och transporter. Närheten till grönområden har också stor betydelse. Hyresgästföreningen menar vidare att behoven av helhetssyn, variation, inflytande och samverkan är avgörande faktorer för att uppnå goda boendemiljöer och en hållbar stadsutveckling socialt, ekonomiskt och ekologiskt.

Sammanfattning av Hyresgästföreningens bedömningar av departementspromemorians förslag

- Hyresgästföreningen avstyrker förslaget att kravet på detaljplan begränsas i PBL.
- Om riksdagen beslutar att kravet på detaljplan ska begränsas i PBL gör Hyresgästföreningen följande bedömningar av promemorians förslag till författningsändringar i berörda speciallagar:
 - Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget att det i plan- och bygglagen ska införas en definition av termen *samlad bebyggelse*.
 - Hyresgästföreningen anser att det är bra att det i översiktsplanen ska framgå områden med samlad bebyggelse. Föreningen ställer sig frågande till hur bedömningarna i de fall där det blir gränsdragningsproblem ska hanteras och hur de ska kunna bedömas enhetligt hos berörda myndigheter. Föreningen vill understryka att översiktsplanen inte är ett bindande dokument utan endast vägledande.
 - Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget att definitionen av avloppsvatten bör ändras så att den även omfattar dag- och dräneringsvatten från samlad bebyggelse som inte är planlagd.
 - Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget att det ska tydliggöras att om en detaljplan ändras ska planens genomförandetid gälla för de frågor som ändringen avser.
 - Hyresgästföreningen delar bedömningen att det är rimligt att anta att en reglerad handläggningstid kan bidra till kortare handläggningstid och ökad förutsägbarhet om tidsåtgången. Hyresgästföreningen bedömer att detta på sikt kan leda till ökat byggande och tillstyrker förslaget.
 - Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget att en överenskommelse om markanvisning bör redovisas på samma sätt som ett exploateringsavtal i

planbeskrivningen och under ett samråd om ett planförslag.

- Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget att reglerna för att expediera lov och förhandsbesked behöver justeras.

Bakgrund: Utredningens uppdrag

Riksdagen beslutade under behandlingen av propositionen ”En enklare planprocess” (prop. 2013/14: 126) att avslå dåvarande regeringens förslag att det s.k. detaljplanekravet i PBL skulle begränsas. Istället för att i princip alltid kräva en detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse skulle kommunerna enligt förslaget i propositionen ges ett större utrymme att bedöma i vilka fall som en detaljplan krävdes. Riksdagen avsåg regeringens förslag i denna del bl.a. eftersom den ordning som regeringen förespråkade i propositionen ansågs innebära en alltför långtgående begränsning av detaljplanekravet, som kan medföra en osäkerhet om när det kommer att krävas en detaljplan. Under riksdagsbehandlingen framfördes även att regeringen inte hade utrett behovet av vilka följdförändringar som behövde göras i andra författningar för att kunna bedöma konsekvenserna om detaljplanekravet begränsas.

I den nu presenterade departementspromemorian redovisas förslag till förändringar som kommer att behöva göras i andra författningar om detaljplanekravet i PBL begränsas. Hyresgästföreningen redogör nedan för sina bedömningar av förslagen i promemorian ”Nya steg för en effektivare plan-och bygglag”.

Promemorians förslag

4.2 Många lagar är kopplade till att det ska finnas en detaljplan för tätbebyggelse

Regeringens förslag om ändrat krav på detaljplan skulle leda till att det inte finns ett lagkrav på att ny sammanhållen bebyggelse alltid ska regleras i en detaljplan. I promemorian redogörs för konsekvenserna av detta förslag. Enligt förslaget finns det anledning att tro att ny sammanhållen bebyggelse fortsättningsvis ibland enbart kommer att prövas med bygglov. Exempelvis kan ny bebyggelse tillkomma i randzoner kring befintliga tätorter utan föregående planläggning. Det kan vidare innebära att kommunen väljer att upphäva den detaljplan som gäller och enbart pröva ny bebyggelse genom bygglov istället för att pröva lämpligheten genom detaljplan. På så sätt kan det uppkomma en ”lucka” i det område som i övrigt omfattas av en eller flera detaljplaner. Det kan därmed antas att det på sikt kommer att bli vanligare att samlad bebyggelse inte omfattas av en detaljplan.

Hyresgästföreningen delar de bedömningar av konsekvenserna som redovisas i promemorian. Föreningen bedömer att det kan få negativa konsekvenser ur ett samhällsbyggnadsperspektiv. Det finns risk för att staden på sikt inte hänger samman om ny bebyggelse enbart prövas med bygglov istället för att regleras med detaljplan. I många städer och på många orter finns idag utmaningar med att få staden att hänga samman. En bra samhällsplanering är mycket viktig inte minst ur ett integrationsperspektiv. Hyresgästföreningen avstyrker mot bakgrund av detta att kravet på detaljplan begränsas i PBL.

Om riksdagen beslutar att kravet på detaljplan begränsas i PBL finns behov av att justera kraven i berörda speciallagar för att förhindra en förändring i sak. I de delar som behandlar promemorians förslag till de författningsändringar som behöver göras vill Hyresgästföreningen anföra följande.

Promemorians förslag: *Det ska i plan-och bygglagen införas en definition av termen samlad bebyggelse. Samlad bebyggelse ska definieras som sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnader i bebyggelsen*

Om förslaget om ändrat detaljplanekrav genomförs tillstyrker Hyresgästföreningen promemorians förslag att använda uttrycket *samlad bebyggelse*. Många lagar är idag knutna till förekomsten av en detaljplan. Om detaljplanekravet ändras medför det ett behov av att göra följdförändringar i berörda lagar för att säkerställa att lagarnas räckvidd inte begränsas oavsiktligt. Därför krävs enligt promemorian ett uttryck som ger samma resultat som det nuvarande detaljplanekravet i PBL. Om uttrycket *samlad bebyggelse* införs generellt i lagstiftningen är det lämpligt att även PBL ändras så att inte olika uttryck används som syftar till samma sak.

Promemorians förslag: *Av en översiktsplan ska det framgå områden med samlad bebyggelse*

Vilka områden som utgörs av sammanhållen bebyggelse då bygglov behövs, med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk, ska enligt förslaget avgöras i det enskilda fallet. Det finns alltså inget krav på att kommunen ska redovisa inom vilket område som kravet gäller i förväg, men många kommuner redovisar ändå sin uppfattning i översiktsplanen. Eftersom översiktsplanen inte är bindande blir en sådan redovisning endast vägledande. Promemorian bedömer att en sådan redovisning skulle underlätta för den enskilde att förstå var kraven är tillämpliga.

Promemorian bedömer att det inte kommer att leda till svårigheter för kommunerna att praktiskt tillämpa uttrycket, men anger att det kan komma att uppstå gränsdragningsproblem. I sådana fall påpekar promemorian att det är viktigt att prövningen hos berörda myndigheter leder till samma resultat. Då krävs att berörda prövningsmyndigheter kan utgå från ett gemensamt underlag. Om en bebyggelse är samlad eller inte kan redovisas på olika sätt enligt promemorian, men avgränsningen bör enligt promemorian med fördel visas på en karta. Det

konstateras att det kan finnas olika uppfattningar om vilken instans som är bäst lämpad för att göra avgränsningar. Avgränsningen kan ske på såväl lokal, regional som nationell nivå.

I promemorian konstateras att byggnadsnämnderna har lång erfarenhet av att bedöma huruvida ett område utgörs av samlad bebyggelse. Därför bedöms att det finns starka skäl att låta kommunerna få ta hand om uppgiften att redovisa sin uppfattning om var sådan bebyggelse föreligger. I promemorian föreslås att kommunens uppfattning bör redovisas i översiktsplanen. Den samrådsprocess som föreskrivs i PBL för att ta fram en översiktsplan ger berörda myndigheter och enskilda möjligheter att lämna synpunkter på kommunens förslag. Men eftersom översiktsplanen inte är bindande kommer endast kommunens uppfattning i frågan att bli vägledande. Om det verkligen är fråga om samlad bebyggelse får avgöras i det enskilda fallet.

Hyresgästföreningen anser att det är bra att det i översiktsplanen ska framgå områden med samlad bebyggelse. Föreningen ställer sig dock frågande till hur bedömningarna i de fall där det blir gränsdragningsproblem ska hanteras och hur de ska kunna bedömas enhetligt hos berörda myndigheter.

Promemorians förslag: *Definitionen av avloppsvatten bör ändras så att den även omfattar dag-och dräneringsvatten från samlad bebyggelse som inte är planlagd*

Om kravet på detaljplan ändras i PBL kan det enligt promemorian bli vanligare att delar av den samlade bebyggelsen inte längre kommer att omfattas av detaljplan. Detta kan i sin tur medföra att dag-och dräneringsvatten från bebyggelsen i framtiden inte längre kommer att klassas som avloppsvatten. Därigenom skulle utsläpp av sådant dag-och dräneringsvatten inte längre räknas som miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap.1 §. Då skulle även kravet i 9 kap 7 § upphävas, d.v.s. att sådant vatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa och miljön inte uppkommer.

Mot bakgrund av detta bedöms i promemorian att det finns skäl att anpassa definitionen i 9 kap. 2 § för att säkerställa att sådant dag-och dräneringsvatten som idag klassas som avloppsvatten kommer att klassas på samma sätt även i fortsättningen. Om kravet på detaljplan ändras i PBL bör därför definitionen av avloppsvatten ändras på så sätt att även vatten som leds för avvattning av mark inom samlad bebyggelse ska anses utgöra avloppsvatten. Precis som tidigare bör inte sådan avvattning av mark som görs enbart för en eller vissa fastigheters räkning omfattas av definitionen. Hyresgästföreningen delar den bedömningen.

Om detaljplanekravet ändras är det mycket viktigt att säkerställa att vatten som ska avledas och renas tas om hand på ett sådant sätt så att olägenhet för människors hälsa och miljön inte uppkommer. Hyresgästföreningen tillstyrker därför förslaget.

Promemorians förslag: *Bestämmelserna om genomförandetid vid ändring av en detaljplan behöver förtydligas*

Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget att det ska tydliggöras att om en detaljplan ändras ska planens genomförandetid gälla för de frågor som ändringen avser. Om planen vid ändringen inte innehåller någon uppgift om genomförandetid ska kommunen bestämma en särskild genomförandetid för den del av planen som ändras. Detta ska dock inte gälla vid en ändring av en detaljplan i den del en fråga upphävs.

Promemorians förslag: *Kommunens handläggningstid för ett anmälningsärende bör regleras*

I promemorian föreslås att regeringen ska ges möjligheter att meddela föreskrifter om tidsfrist för beslut om startbesked efter anmälan till byggnadsnämnden. Vidare föreslås att byggnadsnämnden bör handlägga ett anmälningsärende skyndsamt. Nämnden bör meddela sitt beslut om startbesked inom tre veckor från det att den fullständiga anmälan kommit in till nämnden. I den mån handläggningstiden för anmälningsärenden regleras i författning uppstår även en skyldighet för byggnadsnämnden att skicka ett rekommenderat brev med mottagningsbevis till den som lämnat in anmälan, på samma sätt som gäller för ansökningar om bygglov. Hyresgästföreningen delar bedömningen att det är rimligt att anta att en reglerad handläggningstid kan bidra till kortare handläggningstid och ökad förutsägbarhet om tidsåtgången.

Hyresgästföreningen bedömer att detta på sikt kan leda till ökat byggande och tillstyrker förslaget.

Promemorians förslag: *Reglerna om markanvisningstal och exploateringsavtal behöver samordnas*

Ett exploateringsavtal tecknas alltid före tidpunkten för detaljplanens antagande, medan en överenskommelse om markanvisning kan tecknas såväl före som efter det att en detaljplan antas. En överenskommelse om markanvisning kan också tecknas för områden helt oberoende av om det finns någon detaljplan eller av om det planeras för en sådan planläggning. En viktig skillnad mellan ett exploateringsavtal och en överenskommelse om markanvisning är att exploateringsavtalet i första hand fördelar kostnader mellan kommunen och exploatören, medan en överenskommelse om markanvisning reglerar värden.

Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget att en överenskommelse om markanvisning bör redovisas på samma sätt som ett exploateringsavtal i planbeskrivningen och under ett samråd om ett planförslag.

Promemorians förslag: Reglerna för att expediera lov och förhandsbesked behöver justeras

I promemorian föreslås att endast beslut som innebär att lov eller förhandsbesked beviljas, behöver kungöras genom ett meddelande i Post-och Inrikes tidningar. Således behöver inte sådana beslut som innebär att lov inte beviljas, att ett ärende om lov avskrivs från vidare handläggning meddelas.

Om en ansökan om lov eller förhandsbesked avser en åtgärd inom ett område med områdesbestämmelser bör en underrättelse skickas till berörda hyresgästorganisationer samt sakägare och bostadsrättshavare, hyresgäster och boende och tillfälle ges för dem att yttra sig. En underrättelse bör dock enligt förslaget inte behövas i de fall som åtgärden är reglerad i områdesbestämmelser.

Hyresgästföreningen är angelägen om att det ska byggas mer. Samtidigt vill föreningen understryka betydelsen av att den enskilde medborgaren har möjlighet att påverka planprocessen och samhällsplaneringen. Hyresgästföreningen tillstyrker förslaget då vi bedömer att planprocessen förkortas utan att den demokratiska rättigheten att påverka för den enskilde medborgaren försämras.

Avslutande kommentar

Hyresgästföreningen är mycket oroad över den stora bostadsbrist som finns i flertalet av landets kommuner. För att komma till rätta med den måste det byggas mer. Enligt Plan- och bygglagen ska planprocessen vara öppen och demokratisk för allmänheten. Syftet med en öppen planprocess är att kommunen ska få ett brett beslutsunderlag ur olika perspektiv eftersom detaljplanen definierar byggrätter som kan värderas ekonomiskt och har rättsverkningar för både den aktuella kommunen och för enskilda medborgare. Markägaren har rätt att bygga på sin mark och kommunen har ansvaret för att anlägga exempelvis gator, torg och parker. De förändringar som sker påverkar i sin tur vardagen för vanliga människor på olika sätt.

För Hyresgästföreningen är det särskilt intressant att följa detaljplanprocessen eftersom den detaljerade planeringen av ett område sker i detaljplanen och är juridiskt bindande till skillnad från översiktsplanen. Om detaljplanekravet tas bort är Hyresgästföreningen mycket oroad över hur det kommer att påverka samhällsplaneringen. Föreningen bedömer att det finns en risk dels för att den demokratiska möjligheten att påverka urholkas, dels för hur staden kommer att hänga samman om ny bebyggelse prövas enbart med bygglov istället för regleras med detaljplan. I många städer finns idag utmaningar med att få staden att hänga samman, inte minst ur ett integrationsperspektiv.

Hyresgästföreningen värnar rätten för hyresgäster att kunna påverka sitt boende och stadsutvecklingen. När det gäller boendes medverkan i planprocessen menar föreningen att det finns starka demokratiska skäl att låta dem vara med och påverka. Det bör framför allt ske i ett tidigt

skede av planeringen, både när det gäller förtätning i befintligt bestånd och i nyprojektering. Genom möjlighet till boendeinflytande redan i ett tidigt skede är föreningen övertygad om att risken för s.k. okynnesöverklagande minskar. Hyresgästföreningen bedömer att det är okynnesöverklaganden av planer som är problemet och inte själva planprocessen i sig.

Hyresgästföreningen har idag ca 530 000 medlemmar som har en demokratisk rättighet att medverka i samhällsbyggnadsprocessen där planprocessen är en viktig del. Många lokala Hyresgästföreningar är aktiva i planprocessen. Ibland kan ett överklagande av byggstart vara berättigat om byggplanerna riskerar att leda till försämringar för de boende, exempelvis om hälsa, säkerhet eller miljö riskerar att försämrats. Men eftersom det råder bostadsbrist runt om i landet är Hyresgästföreningen mycket angelägen om att noga överväga ett eventuellt behov av att överklaga. Hyresgästföreningen ser mycket allvarligt på s.k. okynnesöverklaganden. Vi arbetar kraftfullt med att belysa behovet av nya bostäder och för att påverka politiker för att det ska byggas fler bostäder, framför allt hyresrätter. Därför arbetar Hyresgästföreningen aktivt för att hitta andra sätt att påverka stadsplaneringen runt om i landet än genom att överklaga byggplaner. Genom möjlighet till aktiv medborgardialog och ett reellt boendeinflytande bedömer vi att chansen att uppnå en hållbar stadsutveckling ekonomiskt, ekologiskt och socialt ökar.



/Marie Linder/



/Karin Lindeberg/