

Får jag lov?

Om planering och byggande

Del 1

Slutbetänkande av PBL-kommittén

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:77

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22424-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 27 juni 2002 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté och gav den i uppdrag att se över plan- och bygglagstiftningen samt lämna förslag till de lagändringar som behövs (dir. 2002:97). Kommittén har antagit namnet PBL-kommittén.

Statsrådet Lena Sommestad förordnade från den 28 juni 2002 f.d. landshövdingen, numera generaldirektören i Finansdepartementet, Lars Eric Ericsson att vara ordförande i kommittén. Som ledamöter förordnades från den 13 september 2002 f.d. riksdagsledamoten Inga Berggren (m), pressekreteraren Joakim Bergström (fp), kommunalrådet Hans Ekström (s), riksdagsledamoten Annelie Enochson (kd), riksdagsledamoten Owe Hellberg (v), f.d. riksdagsledamoten Gudrun Lindvall (mp), f.d. riksdagsledamoten Åke Sandström (c) och riksdagsledamoten Lilian Virgin (s). Sedan Gudrun Lindvall begärt att få lämna kommittén förordnades planeringschefen Agneta Börjesson (mp) som ledamot från den 12 mars 2003.

Som sakkunnig förordnades, fr.o.m. den 13 september 2002, expeditions- och rättschefen Fredrik Damgren.

Följande experter har deltagit i den s.k. myndighetsexpertgruppen, länsrådet Per Arne Andreasson, länsarkitekten Eva Gyllensvärd, arkitekten Reigun Thune Hedström, förbundsjuristen Olof Moberg, divisionschefen Annika von Schéele och överdirektören Ulf Troedson.

I den s.k. interdepartementala expertgruppen har vid slutförandet av kommitténs arbete ingått den rättssakkunniga Heléne Löving, kanslirådet Nils Gunnar Forsberg, departementssekreteraren Michael Blom, departementssekreteraren Hans Petersson, departementssekreteraren Katja Wahlsten, hovrättsassessorn Jacob Wichmann, kanslirådet Elisabet Bodin, departementssekreteraren Karin Nordström, departementssekreteraren Christina Leideman,

departementssekreteraren Erik Thornström och departementsrådet Erik Westman. Under arbetets gång har följande departementsföreträdare entledigats. Departementssekreteraren Leifh Stenholm entledigades fr.o.m. den 16 september 2003. Den rättssakkunniga Åsa Holmgren entledigades fr.o.m. den 1 oktober 2003. Samtidigt förordnades den rättssakkunniga Camilla Adolfsson som ersättare och hon entledigades sedan den 3 december 2004. Kanslirådet Mats Wiberg entledigades fr.o.m. den 14 januari 2004. Den rättssakkunnige Jimmy Järvenpää entledigades fr.o.m. den 7 februari 2005.

Överlantmätaren Stellan Hermanson har haft ett särskilt förordnande som expert fr.o.m. den 19 februari 2004 t.o.m. den 31 maj 2005.

I sekretariatet har ingått arkitekten Micaela Schulman (fr.o.m. den 1 december 2002), arkitekten Kjell Sundström (fr.o.m. den 12 maj 2003) och som huvudsekreterare juristen Susanne Bagge (fr.o.m. den 6 november 2002).

Regeringsrättssekreteraren Björn Liljeros har varit anställd som sekreterare i kommittén under perioden den 27 januari 2004 – 13 juni 2004 och kanslirådet Paula Sköld har varit anställd i sekretariatet under perioden den 17 januari 2003 – 31 mars 2005.

Utredningen har tidigare överlämnat delbetänkandena Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70) och Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). Dessutom har kommittén överlämnat två rapporter, dels rapporten Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete som överlämnades vid halvårsskiftet 2003 och dels en lägesrapport från kommittén som överlämnades i juni 2004.

Till betänkandet har fogats reservationer och särskilda yttranden från vissa ledamöter.

Vi får härmed överlämna vårt slutbetänkande Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77). Vårt uppdrag är nu avslutat.

Stockholm i september 2005

Lars Eric Ericsson

Inga Berggren

Agneta Börjesson

Annelie Enochson

Åke Sandström

Lilian Virgin

Joakim Bergström

Hans Ekström

Owe Hellberg

/Susanne Bagge
Micaela Schulman
Kjell Sundström

Innehåll

Del 1

Förkortningar och begrepp	23
Sammanfattning	29
Författningsförslag	43
1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)	43
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m.	125
3 Förslag till lag om ändring i fastighetslagen (1970:988).....	127
4 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144).....	132
5 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149).....	134
6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	136
7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning	138
8 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808).....	140
9 Miljödomstol och Miljööverdomstolen behöver bytas ut mot plan- och miljödomstol respektive Plan- och miljööverdomstolen i följande författningar.....	142

1	Inledning.....	145
1.1	PBL-kommitténs uppdrag	145
1.2	PBL-kommitténs arbetsformer	146
1.3	Betänkandets disposition.....	149
2	Plan- och bygglagen, utvecklingen och en samlad bedömning av reformbehovet	151
2.1	Utgångspunkterna för den nuvarande regleringen i PBL och BVL	153
2.2	Utvecklingstendenser med koppling till plan- och bygglagstiftningen.....	158
2.3	Förändringar av plan- och byggverksamheten	167
2.4	Några erfarenheter av tillämpningen.....	171
2.5	PBL-kommitténs samlade bedömning av reformbehovet ...	181
3	Hållbar utveckling och andra särskilt utpekade mål och intressen	197
3.1	Inledning.....	198
3.1.1	Sambanden mellan hållbar utveckling och vissa utpekade mål och intressen	198
3.1.2	Kapitlets inriktning och innehåll.....	200
3.2	Hållbar utveckling.....	201
3.2.1	Utredningsuppdraget.....	201
3.2.2	Hållbar utveckling som nationellt mål för olika politikområden	202
3.2.3	Sambanden mellan hållbar utveckling och fysisk planering samt byggande	204
3.2.4	Gällande bestämmelser av särskild betydelse	206
3.2.5	Överväganden om plan- och bygglagstiftningen i förhållande till hållbar utveckling.....	208
3.3	De nationella miljömålen	211
3.3.1	Utredningsuppdraget.....	212
3.3.2	Miljömålen och deras syfte.....	212

3.3.3	Miljömålets samband med fysisk planering och byggande	213
3.3.4	Gällande bestämmelser om miljöhänsyn m.m.	215
3.3.5	Några erfarenheter och problem	217
3.3.6	Överväganden	220
3.4	Bostadsbyggande och bostadsförsörjning	223
3.4.1	Utredningsuppdraget	223
3.4.2	Redovisade erfarenheter och problem som rör PBL:s roll för bostadsbyggande och bostadsförsörjning	224
3.4.3	Framförda förslag som rör boendemiljön	228
3.4.4	Överväganden	230
3.5	Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder	236
3.5.1	Utredningsuppdraget	236
3.5.2	Erfarenheter och problem	237
3.5.3	Grundläggande krav på tillgänglighet enligt gällande bestämmelser	239
3.5.4	Överväganden om de grundläggande kraven på tillgänglighet	242
3.5.5	Gällande bestämmelser om instrumenten för genomförandet av tillgänglighetskraven	245
3.5.6	Överväganden om instrumenten	247
3.6	Kulturmiljö och varsamhet	250
3.6.1	Utredningsuppdraget	250
3.6.2	Gällande bestämmelser	251
3.6.3	Erfarenheter och problem	256
3.6.4	Överväganden	262
3.7	Detaljhandel	266
3.7.1	Utredningsuppdraget	267
3.7.2	Effekter av utvecklingen av detaljhandeln	267
3.7.3	Koppling till PBL	269
3.7.4	Erfarenheter och påtalade problem vid tillämpningen	272
3.7.5	Redovisade önskemål och förslag till förändringar av lagstiftningen	275
3.7.6	Överväganden	276
3.8	Översvämningar och andra olyckor	281

3.8.1	Utredningsuppdraget.....	281
3.8.2	Utvecklingstendenser	282
3.8.3	Regler i plan- och byggnadslagstiftningen av betydelse	283
3.8.4	Andra förebyggande åtgärder av betydelse för den kommunala planeringen	286
3.8.5	Några erfarenheter och problem vid tillämpningen av PBL.....	287
3.8.6	Överväganden.....	291
3.9	Källsortering	294
3.9.1	Utredningsuppdraget.....	294
3.9.2	Gällande bestämmelser	295
3.9.3	Erfarenheter och problem	298
3.9.4	Överväganden och förslag.....	304
3.9.5	Förslagens konsekvenser	308
3.10	Internationella åtaganden.....	309
3.10.1	Utredningsuppdraget.....	309
3.10.2	Åtaganden inom miljöområdet med koppling till PBL	310
3.10.3	Åtaganden inom byggområdet.....	317
3.10.4	Övriga åtaganden	318
3.10.5	Överväganden och förslag.....	320
3.11	Sammanfattande bedömning av hur hållbar utveckling och utpekade mål och intressen bör tillgodoses inom ramen för plan- och bygglagstiftningen.....	322
3.11.1	Konsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag om skilda intressen inom ramen för hållbar utveckling.....	324
3.11.2	Förslag till inriktning i fråga om ändringar i de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. PBL	329
3.11.3	Behov av ändringar i PBL:s instrument	340
4	Allmänna intressen och samhällskrav.....	345
4.1	Bakgrund.....	346
4.2	De nuvarande bestämmelsernas syfte och funktion	347
4.3	Några generella erfarenheter och problem	348

4.4	Överväganden och förslag.....	351
4.4.1	Översyn av 1 kap. PBL.....	352
4.4.2	Översyn av 2 och 3 kap. PBL.....	361
5	Mellankommunal och regional samverkan	379
5.1	Utredningsuppdraget.....	380
5.2	Pågående förändringar och nya förutsättningar för regional samverkan.....	381
5.3	Gällande bestämmelser	382
5.3.1	Nationella mål och intressen.....	382
5.3.2	Regionplanering.....	383
5.3.3	Mellankommunala hänsyn och mellankommunal samordning.....	384
5.4	Identifierade problemområden	385
5.5	Nationella mål och intressen.....	386
5.5.1	Planeringen av trafikaneläggningar och lokalisering av bebyggelse	386
5.5.2	Nationella planeringsmål som ska tas om hand i den kommunala fysiska planeringen.....	387
5.5.3	Nationella mål och politikområden som förutsätts bli riktninggivande för den kommunala fysiska planeringen.....	388
5.5.4	Överväganden	390
5.6	Det informella europeiska planeringssamarbetet inom ramen för det s.k. ESDP och Interreg	390
5.6.1	Syfte och bakgrund.....	391
5.6.2	Inriktning och innehåll.....	392
5.6.3	Erfarenheter från arbetet.....	392
5.6.4	Försöksverksamhet med stöd av EU:s strukturfonder	393
5.6.5	Överväganden	395
5.7	Den regionala utvecklingspolitiken	396
5.7.1	Mål och verktyg i den regionala utvecklingspolitiken	396

5.7.2	Erfarenheter av sambanden mellan den fysiska planeringen och arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen	397
5.7.3	Överväganden.....	399
5.8	Regionplanering enligt PBL.....	399
5.8.1	Erfarenheter och problem	400
5.8.2	Erfarenheterna från regionplaneringen i Stockholms län	401
5.8.3	Överväganden.....	403
5.9	Lokaliseringsfrågor med räckvidd utanför den egna kommunen	403
5.9.1	Bakgrund	404
5.9.2	Erfarenheter och problem	404
5.9.3	Överväganden.....	407
5.10	Grundläggande principer och utgångspunkter för kommitténs förslag	407
5.10.1	Det regionala perspektivet i kommunernas planering behöver stärkas	407
5.10.2	Förstärkningar bör ske inom ramen för nuvarande plansystem.....	408
5.10.3	Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver tydliggöras.....	409
5.10.4	Kommunerna bör ges ett tydligare och förstärkt ansvar	410
5.10.5	Länstyrelsens ansvar för mellankommunal samordning bör avgränsas	410
5.10.6	Översiktsplaneringen bör ges en avgörande betydelse	411
5.11	Förslag till lagändringar	411
5.11.1	Bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. PBL	412
5.11.2	Bestämmelserna om översiktsplanering enligt 4 kap. PBL	413
5.11.3	Bestämmelserna om detaljplanering i 5 kap. PBL samt om överklagande i 13 kap. PBL.....	416
5.11.4	Bestämmelserna om regionplanering i 7 kap.....	418
5.11.5	Bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. PBL...	418

5.11.6 Bestämmelser om länsstyrelsens uppgift att tillhandahålla planeringsunderlag.....	421
--	-----

Del 2

6 Översiktsplanering.....	425
6.1 Utredningsuppdraget.....	426
6.2 Översiktsplanens syfte och funktion.....	427
6.2.1 Motiv för en obligatorisk översiktsplanering	427
6.2.2 Översiktsplanens roll som kommunalt instrument	427
6.2.3 Översiktsplanens betydelse för andra myndigheters beslut	428
6.3 Planeringsläget i landets kommuner.....	429
6.3.1 Stora variationer i översiktsplaneringen.....	429
6.3.2 Varierande synpunkter på översiktsplanens nytta....	430
6.4 Syfte och inriktning med kommitténs förslag	431
6.5 Översiktsplanens roll och inriktning.....	432
6.5.1 Gällande bestämmelser.....	432
6.5.2 Erfarenheter och problem	432
6.5.3 Överväganden och förslag.....	433
6.6 Översiktsplanens innehåll	434
6.6.1 Gällande bestämmelser.....	435
6.6.2 Erfarenheter och problem	435
6.6.3 Överväganden och förslag.....	438
6.7 Ändring av översiktsplan genom fördjupning eller tillägg	440
6.7.1 Gällande bestämmelser.....	441
6.7.2 Erfarenheter och problem	441
6.7.3 Överväganden och förslag.....	443
6.8 Översiktsplanens utformning	445
6.8.1 Gällande bestämmelser.....	445
6.8.2 Erfarenheter och problem	446
6.8.3 Överväganden och förslag.....	447
6.9 Samråd i översiktsplaneringen.....	450

6.9.1	Gällande bestämmelser	450
6.9.2	Erfarenheter och problem	451
6.9.3	Överväganden och förslag	453
6.10	Utställning av förslag till översiktsplan	456
6.10.1	Gällande bestämmelser	456
6.10.2	Erfarenheter och problem	456
6.10.3	Överväganden och förslag	457
6.11	Antagande av översiktsplanen	460
6.11.1	Gällande bestämmelser	460
6.11.2	Överväganden och förslag	460
6.12	Prövning av översiktsplanens aktualitet.....	462
6.12.1	Gällande bestämmelser	462
6.12.2	Erfarenheter och problem	463
6.12.3	Överväganden och förslag	465
6.13	Länsstyrelsens uppgifter i översiktsplaneringen	467
6.13.1	Gällande bestämmelser	467
6.13.2	Erfarenheter och problem	468
6.13.3	Överväganden och förslag	469
7	Detaljplanering	471
7.1	Utredningsuppdraget	472
7.2	Bakgrund.....	472
7.2.1	Syftet med detaljplaneläggning	472
7.2.2	Huvudsakliga erfarenheter och problem	473
7.2.3	Syfte och inriktning med kommitténs förslag	477
7.3	Detaljplanekravet.....	479
7.3.1	Gällande bestämmelser	479
7.3.2	Erfarenheter och problem	480
7.3.3	Överväganden och förslag	481
7.4	Detaljplanens detaljeringsgrad.....	484
7.4.1	Gällande bestämmelser	485
7.4.2	Erfarenheter och problem	486
7.4.3	Överväganden och förslag	486
7.5	Detaljplanens regleringsmöjligheter	491
7.5.1	Gällande bestämmelser	491

7.5.2	Erfarenheter och problem samt förslag till förändringar	492
7.6	Ändring av detaljplanen under och efter genomförandetiden	494
7.6.1	Gällande bestämmelser	494
7.6.2	Erfarenheter och problem	494
7.6.3	Överväganden och förslag	495
7.7	Reglerna för förfarandet	498
7.7.1	Gällande bestämmelser	499
7.7.2	Erfarenheter och problem	500
7.7.3	Överväganden och förslag	501
7.8	Planhandlingarna	506
7.8.1	Gällande bestämmelser	506
7.8.2	Erfarenheter och problem	507
7.8.3	Överväganden och förslag	508
7.9	Bygglovsprövningen inom detaljplan	509
7.9.1	Gällande bestämmelser	509
7.9.2	Erfarenheter och problem	509
7.9.3	Överväganden och förslag	509
7.10	Villkor avseende laga kraft och andra förslag till ändringar	510
7.10.1	Gällande bestämmelser	511
7.10.2	Erfarenheter och problem	511
7.10.3	Överväganden och förslag	511
8	Områdesbestämmelser	513
8.1	Utredningsuppdraget	514
8.2	Bakgrund	514
8.2.1	Områdesbestämmelsernas syfte och uppgifter	514
8.2.2	Erfarenheter och problem	516
8.3	Överväganden och förslag	521
8.3.1	Variation av bygglovsplikt	522
8.3.2	Grunddragen för mark- och vattenanvändningen ...	523
8.3.3	Byggnadsarea och tomtstorlek för fritidshus	526
8.3.4	Byggnaders placering, utformning och utförande ...	528
8.3.5	Övriga regleringsmöjligheter	530

8.3.6	Kopplingen till översiktsplanen	530
8.3.7	Förfarandet då områdesbestämmelser upprättas	532
9	Plangenomförande	535
9.1	Utredningsuppdraget	536
9.2	Begreppet plangenomförande i PBL	536
9.3	Genomförandebeskrivningen	537
9.3.1	Gällande bestämmelser	538
9.3.2	Erfarenheter och problem	539
9.3.3	Överväganden och förslag	540
9.4	Allmänna platser m.m.	543
9.4.1	Gällande bestämmelser	543
9.4.2	Erfarenheter och problem	549
9.4.3	Överväganden och förslag	556
9.5	PBL och fastighetsbildning.....	567
9.5.1	Inledning.....	568
9.5.2	Principer för fastighetsindelningen m.m.	569
9.5.3	Fastighetsplan.....	571
9.5.4	Samordningen mellan PBL och förrättningslagstiftningen.....	578
9.6	Exploateringssamverkan och exploatörsparagraferna.....	581
9.6.1	Inledning.....	582
9.6.2	Exploateringssamverkan	582
9.6.3	Exploatörsparagraferna.....	585
10	Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt	589
10.1	Systemet för prövning, kontroll och tillsyn	590
10.1.1	Utredningsuppdraget.....	590
10.1.2	Systemets grunder.....	591
10.1.3	Roller i systemet.....	605
10.2	Prövning av bygglov.....	611
10.2.1	Grunderna för prövningen	612
10.2.2	Prövning mot planbestämmelser.....	614
10.2.3	Prövning av lämplighet	619
10.2.4	Bedömningar av förutsättningarna att uppfylla de tekniska egenskapskraven.....	622

10.2.5	Vissa prövningsgrunder föreslås slopade	625
10.2.6	Igångsättningslov.....	627
10.3	Kontroll av byggandet	628
10.3.1	Former för kontroll.....	628
10.3.2	Krav på kontroll.....	635
10.4	Förfarande för prövning och tillsyn	639
10.4.1	Bygganmälan	640
10.4.2	Byggsamråd	643
10.4.3	Bygglovshandläggning.....	649
10.4.4	Åtgärder för tillsyn	655
10.4.5	Slutbevis	657
10.5	Fördelning av uppgifter och ansvar	661
10.5.1	Byggherrens roll.....	661
10.5.2	Den kvalitetsansvariges roll	671
10.5.3	Byggnadsnämndens roll	684
10.6	Bygglovspflichtens omfattning	687
10.6.1	Bygglovspflichtens funktion	688
10.6.2	Lovplikten för byggnader.....	695
10.6.3	Lovplikten för anläggningar	701
10.6.4	Undantag från bygglovspflichten	705
10.6.5	Möjligheter att reglera bygglovspflichten	715
10.7	Rivningslov.....	720
10.7.1	Rivningslovspflichten	721
10.7.2	Prövningen av rivningslov.....	722
10.7.3	Rivningsanmälan och rivningsplan	726
10.8	Tidsbegränsade och periodiska bygglov	727
10.9	Förhandsbesked	734
10.10	Sanktionssystemet	736
10.10.1	Utredningsuppdraget	737
10.10.2	Gällande bestämmelser.....	737
10.10.3	Erfarenheter och problem.....	740
10.10.4	Överväganden och förslag.....	742
11	Samordning mellan PBL och annan lagstiftning	753
11.1	Utredningsuppdraget.....	754

11.2	Samordningen mellan PBL och miljöbalken.....	754
11.2.1	Inledning.....	755
11.2.2	Förhållandet mellan PBL och miljöbalken	756
11.2.3	Den dubbla tillståndsprövningen av viss miljöfarlig verksamhet – exemplet vindkraftsanläggningar.....	759
11.2.4	Allmänna utgångspunkter för överväganden om samordningsbehovet	767
11.2.5	Närmare om ett mera samordnat prövningsförfarande.....	771
11.2.6	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov enligt PBL som anmälan enligt 9 kap. miljöbalken.....	778
11.2.7	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver bygglov men inte anmälan enligt 9 kap. miljöbalken	780
11.2.8	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken men inte bygglov.....	783
11.2.9	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver anmälan enligt 9 kap. miljöbalken och som enligt PBL behöver prövas genom detaljplaneläggning.....	784
11.2.10	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som tillstånd eller dispens enligt 7 kap. miljöbalken	785
11.2.11	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl bygglov som anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken.....	791
11.2.12	Överväganden och förslag avseende anläggningar som kräver såväl tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken som prövning genom detaljplan eller bygglov enligt PBL	792
11.2.13	Överväganden och förslag avseende anläggningar för vindkraft	797
11.3	Samordningen mellan PBL och trafiklagarna	799
11.3.1	Bakgrund	799
11.3.2	Planläggning och prövning av trafikanläggningar enligt gällande bestämmelser.....	799
11.3.3	Utgångspunkter för en ökad samordning	805

11.3.4	Överväganden och förslag.....	809
11.4	Samordning mellan PBL och annan lagstiftning.....	812
11.4.1	Samordningsbehov	813
11.4.2	Överväganden och förslag.....	813
12	Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning.....	815
12.1	Utredningsuppdraget.....	815
12.2	Några utgångspunkter för PBL-systemet	816
12.3	Faktorer som påverkar effektiviteten	816
12.3.1	Medborgerligt inflytande ska säkerställas och utvecklas	817
12.3.2	Handläggningstider	818
12.3.3	Förslag som har aktualiserats i syfte att korta handläggningstiderna.....	820
12.3.4	Överväganden och förslag rörande handläggningstiderna.....	821
12.4	Rätten att komma till tals	826
12.4.1	Utredningsuppdraget	827
12.4.2	Gällande bestämmelser.....	828
12.4.3	Utgångspunkter för översynen av rätten att komma till tals.....	830
12.4.4	Förslag som har aktualiserats under utredningsarbetet.....	831
12.4.5	Överväganden och förslag av betydelse för översynen	835
12.4.6	Överväganden och förslag om ökad delaktighet inför beslut om bygglov och ändringar för att få fler lov att vinna laga kraft	843
12.4.7	Överväganden och förslag om enskilds rätt att överklaga beslut	849
12.4.8	Överväganden och förslag om statliga myndigheters och kommuners rätt att överklaga beslut	854
12.4.9	Överväganden och förslag om miljöorganisationers rätt att överklaga beslut.....	862
12.5	Överprövningens omfattning.....	864

12.5.1 Utredningsuppdraget.....	865
12.5.2 Gällande bestämmelser	866
12.5.3 Syfte och inriktning	868
12.5.4 Erfarenheter och problem	868
12.5.5 Förslag till förändringar som aktualiserats under utredningsarbetet	871
12.5.6 Överväganden och förslag	876
13 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden	897
13.1 Utredningsuppdraget	897
13.2 Instansordningen för överklagade planärenden enligt PBL	898
13.2.1 Inledning.....	898
13.2.2 Utgångspunkter för en förändring av prövningssystemet för planärenden enligt PBL.....	899
13.2.3 Överväganden och förslag.....	904
13.3 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden.....	916
13.3.1 PBL-kommitténs remitterade förslag.....	917
13.3.2 Remissvaren avseende PBL-kommitténs delbetänkande om instansordningen och förändringar som påverkas av instanskedjans utformning	918
13.3.3 En utveckling av miljödomstolsalternativet	923
13.3.4 Förvaltningsdomstolsalternativet	939
13.3.5 Slutliga överväganden och förslag avseende den framtida instansordningen.....	944
13.3.6 Några avslutande kommentarer avseende det slutliga förslaget	948
14 Förslagets konsekvenser	951
14.1 Konsekvenser för kommunens plan- och byggverksamhet.....	951
14.1.1 Utbyggnad av en helt ny stadsdel	951
14.1.2 Vindkraftsutbyggnad	955
14.1.3 Omvandling av område med blandad permanent- och fritidsbebyggelse	957
14.1.4 Successiv förändring av områden med lågt bebyggelsetryck och högt bevarandevärde	959

14.1.5	Sammanfattande bedömning av konsekvenserna för den kommunala plan- och byggverksamheten ...	962
14.2	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	964
14.3	Konsekvenser för näringslivet, bl.a. små företag	964
14.3.1	Detaljplanerna ska inte tyngas med detaljreglering och tidsåtgången för detaljplaneläggning ska kunna kortas	964
14.3.2	Förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken ska förenkla och snabba upp hanteringen	965
14.3.3	Plangenomförandefrågor ska hanteras tidigare	966
14.3.4	Bygglovplikten ska vara enhetlig men kunna varieras av kommunerna genom detaljplan eller områdesbestämmelser	966
14.3.5	Förbättrad samordning mellan byggnadsnämndens prövning och tillsyn gentemot byggherren ska göra att brister uppmärksammas tidigt	967
14.3.6	Tydligare krav på den kvalitetsansvarige och ökade krav på slutbevis ska öka möjligheterna att uppfylla samhällets krav	968
14.3.7	Tydligare regler avseende kommunalt handlingsutrymme och överprövningens ram samt kortare instanskedja ska ge ökad förutsägbarhet men också kortare handläggningstider.....	969
14.4	Konsekvenser i övrigt	970
14.4.1	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män, för att nå de integrationspolitiska målen, för integriteten och för tillgängligheten.....	970
14.4.2	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	971
14.4.3	Konsekvenser för brottsligheten	971
14.4.4	Andra konsekvenser	971
15	Genomförande av kommitténs förslag	975

16 Författningskommentar	979
16.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglag (1987:10)	979
16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.....	1070
16.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)	1071
16.4 Förslaget till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)	1074
16.5 Förslaget till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)	1075
16.6 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	1076
16.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning	1077
16.8 Förslaget till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)	1078
Reservationer och särskilda yttranden.....	1081
Bilagor	1117
Bilaga 1 Kommittédirektiv	1117
Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	1145
Bilaga 3 Tilläggsdirektiv	1151
Bilaga 4 Tilläggsdirektiv	1153

Förkortningar och begrepp

AA	Ansvarig arbetsledare
AFS	Arbetskyddstyrelsens författningssamling
AL	Anläggningslag (1973:1149)
BBR	Boverkets byggregler (BFS 1993:53)
BKR	Boverkets konstruktionsregler (BFS 1993:58)
BoU	Bostadsutskottet
BVF	Förordning (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
BVL	Lag (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
Boverkets ändringsråd, BÄR	Boverkets allmänna råd om ändring av byggnad
dir.	Direktiv
Direktivet om bedömningar av vissa planers och programs miljöpåverkan	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs jöpåverkan (även kallat SEA-direktivet eller SMB-direktivet)
Direktivet om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el	Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el

EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
ESDP	European Spatial Development Perspective
ESL	Lag (1987:11) om exploateringssamverkan
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som gäller som svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna
Farledslagen	Lag (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn
Fastighetsbildningslagen, FBL	Fastighetsbildningslag (1970:988)
FN	Förenta Nationerna
Förordningen om hushållning med mark- och vattenområden	Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Förvaltningslagen, FL	Förvaltningslag (1986:223)
Förvaltningsprocesslagen, FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:429)
GIS	Geografiska informationssystem
HO	Handikappombudsmannen
HSO	Handikappförbundens samarbetsorgan
KA	Kvalitetsansvarig enligt PBL
Kommunallagen	Kommunallag (1991:900)
KU	Konstitutionsutskottet
Kulturminneslagen	Lag (1988:950) om kulturminnen m. m.
Lagen om byggande av järnväg, banlagen	Lag (1995:1649) om byggande av järnväg

Lagen om kärnteknisk verksamhet	Lag (1983:4) om kärnteknisk verksamhet
Lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut, rättsprövningslagen	Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut
Ledningsrättslagen, LL	Ledningsrättslag (1973:1144)
LGS	Lag (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning
Luftfartslagen	Luftfartslag (1957:297)
LSO	Lag (2003:778) om skydd mot olyckor
Minerallagen	Minerallag (1991:45)
Miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)
Miljöbalkskommittén	Den parlamentariskt sammansatta kommitté som har haft i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer (dir. 1999:109)
NUTEK	Verket för näringslivsutveckling
Natura 2000-område	Område som ingår i ett europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden med stöd av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (det s.k. fågeldirektivet) och av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (det s.k. habitatdirektivet)
Ordningslagen, OL	Ordningslag (1993:1617)
PBF	Plan- och byggförordning (1987:383)
PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
PBL-propositionen	Prop. 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag
prop.	Proposition

rskr.	Riksdagsskrivelse
RUFS	Regional Utvecklingsplan För Stockholmsregionen
RUP	Regionalt utvecklingsprogram
RVF	Svenska Renhållningsverksföreningen
SCB	Statistiska Centralbyrån
skr.	Regeringsskrivelse
SFS	Svensk författningssamling
SGI	Statens Geotekniska Institut
SOU	Statens offentliga utredningar
Va-lagen	Lag (1970:244) om allmänna vatten och avloppsanläggningar
Väglagen	Väglag (1971:948)

Lista över begrepp

Blandade mål	Blandade mål kallades mål, främst beslut om bygglov utanför detaljplan, där överprövning tidigare kunde ske både hos regeringen och i förvaltningsdomstol. Regeringen överprövade beslutet i den del det avsåg prövning enligt 2 kap. PBL, de s.k. allmänna intressena som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse m.m., och förvaltningsdomstolarna prövade övriga delar av beslutet, framför allt prövning enligt 3 kap. PBL, dvs. krav på byggnader m.m.
Förvaltningsbesvär	Överprövning av såväl lämplighetsfrågor som rättsfrågor. Enligt huvudregeln sker överprövningen i länsrätt i första instans. Därefter kan beslutet överklagas till kammarrätt och slutligen till Regeringsrätten. Det förekommer att länsstyrelsen

ingår i instanskedjan, t.ex. vid överklaganden av beslut om bygglov enligt PBL. Den överprövande myndigheten kan sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Utrymmet för ändring styrs av vad som prövats i underliggande instans (instansordningsprincipen). Det finns krav på prövningstillstånd för prövning i sak i kammarrätten och Regeringsrätten.

Laglighetsprövning

Kallades tidigare kommunalbesvär. Överprövningens omfattning regleras i 10 kap. 8 § kommunallagen (1991:900) och avser framför allt formella frågor, såsom om beslutet tillkommit i laga ordning eller om kommunfullmäktige överskridit sin befogenhet. Beslutet överklagas från kommun till länsrätt, därefter till kammarrätt och Regeringsrätten. Det finns krav på prövningstillstånd för prövning i sak i kammarrätt och Regeringsrätten. Domstolen kan endast fastställa eller upphäva det överklagade beslutet.

Rättsprövning

Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Tillkom för att garantera att Sverige uppfyllde sina åtaganden enligt artikel 6 (1) i Europakonventionen avseende rätt till domstolsprövning av tvister om ”civila rättigheter och skyldigheter”. Ansökan om rättsprövning kan göras inom tre månader från dagen för beslutet. En ansökan om rättsprövning hindrar inte att det beslut som klandras verkställs. Prövningen avser om beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angivit eller som i övrigt klart framgår av om-

ständigheterna i ärendet. Enligt lagmotiven kan, utöver förenligheten med gällande rätt, sådant som faktabedömning, bevisvärdering och ett besluts förenlighet med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet omfattas av prövningen (prop. 1987/88:69 s. 23 och 234). Regeringsrätten kan endast fastställa eller upphäva det prövade beslutet.

Särskilda förvaltningsbesvär

Så kallade särskilda förvaltningsbesvär är en särskild form av förvaltningsbesvär där såväl lämplighetsfrågor som rättsfrågor kan överprövas. Till skillnad från ordinära förvaltningsbesvär är det regeringen som överprövar länsstyrelsens beslut och inte länsrätten. En annan skillnad är att regeringen endast kan fastställa eller upphäva beslutet om inte kommunen medger ändring eller ändringen endast har ringa betydelse.

Sammanfattning

PBL-kommittén har haft i uppdrag att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen (plan- och bygglagen [1987:10, PBL] och lagen [1994:847] om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL). Kommittén har under arbetets gång lämnat två delbetänkanden och två rapporter. Det ena delbetänkandet avsåg införlivandet av ett EG-direktiv och fick namnet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2004:70). Det andra delbetänkandet innehöll förslag till en framtida instansordning för vissa PBL-ärenden, främst bygglov, och redovisades i delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). I rapporten Främjande av el producerad från förnybara energikällor redovisade kommittén en översyn av PBL utifrån de krav som ställdes i ett särskilt EG-direktiv rörande denna typ av elproduktion (rapport 2003). Vid halvårsskiftet 2004 redovisade kommittén en lägesrapport om kommitténs arbete.

I detta slutbetänkande lämnar kommittén sina förslag till reformering av bestämmelserna i framför allt PBL.

I denna sammanfattning finns en koncentrerad redovisning av kommitténs ställningstaganden och förslag till lagstiftningsförändringar. En mer utförlig beskrivning av reformbehovet och av den huvudsakliga inriktningen när det gäller kommitténs förslag finns i betänkandets kapitel 2.

Kapitel 1 Inledning

I kapitlet redogörs för kommitténs uppdrag och arbetsformer samt betänkandets disposition.

Kapitel 2 Plan- och bygglagen, utvecklingen och en samlad bedömning av reformbehovet

Utredningsarbetet har visat att det i stort sett finns ett samstämmigt och starkt stöd för de grundläggande syftena och grundstrukturen i PBL.

Kommittén har dock gjort bedömningen att det krävs vissa lagändringar för att få en lagstiftning som ger stöd för planering och byggande som främjar en långsiktigt hållbar utveckling. Den huvudsakliga inriktningen i kommitténs förslag är att

- de materiella bestämmelserna ska bli tydligare och mer överskådliga, exempelvis när det gäller samhälleliga krav som ska tillgodoses,
- lagstiftningen ska stimulera till en ökad mellankommunal samverkan i frågeställningar som rör andra kommuner,
- översiktsplaneringen ska bli mer strategiskt inriktad,
- en detaljplanering med fokus på strukturella frågor ska underlättas,
- användningsområdet för områdesbestämmelser begränsas och tydliggörs,
- frågor som rör genomförande av planer, exempelvis huvudmannaskap för allmänna platser, ska aktualiseras tidigt i planläggningsarbetet,
- fastighetsplanen slopas som särskilt planinstrument,
- bygglovsplikten ska göras mer enhetlig men samtidigt betona utrymmet för kommunala anpassningar,
- bygganmälan ska slopas som särskilt instrument och förfarandet samordnas med bygglovsprövningen,
- roller och uppgifter för olika aktörer i byggprocessen ska bli tydligare,
- prövningsförfarandet enligt PBL och miljöbalken bör samordnas, bl.a. genom att lagstiftningen ska ge förutsättningar för enskilda att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken,

- tydliggöra rätten att komma till tals och överprövningens omfattning,
- instanskedjan för överprövning av beslut enligt PBL ska kortas och att PBL-ärenden och miljöbalksärenden ska kunna samordnas också vid överprövningen.

Kapitel 3 Hållbar utveckling och andra särskilt utpekade mål och intressen

Hållbar utveckling (avsnitt 3.2)

Kommitténs bedömning

Arbetet med hållbar utveckling förutsätter bland annat en långsiktighet i beslutsfattandet, avvägningar mellan olika aspekter inom ramen för en helhetssyn, hänsyn till såväl globala som nationella, regionala och lokala perspektiv, demokratiska beslutsformer byggda på delaktighet från berörda medborgare samt ett lokalt ansvar i samspel med myndigheter och aktörer på olika nivåer. Plan- och bygglagstiftningens syfte, grundläggande struktur, ansvarsfördelning och beslutsprocesser stämmer i stora delar överens med de grundläggande komponenterna för hållbar utveckling och lagstiftningen erbjuder instrument för arbetet med hållbar utveckling, främst på kommunal nivå.

De nationella miljömålen (avsnitt 3.3)

Kommitténs bedömning

Plan- och bygglagstiftningen tillgodoser i stort sett de krav som kan ställas för att miljömålen ska beaktas vid planläggning och andra beslut. De lagändringar som har genomförts för att stärka miljöhänsynen och öka kraven på beslutsunderlag om miljökonsekvenser har ökat dessa möjligheter.

Bostadsbyggande och bostadsförsörjning (avsnitt 3.4)

Kommitténs bedömning

PBL är endast ett av flera styrmedel för kommunernas arbete med bostadsbyggandet och bostadsförsörjningen. Inga specifika ändringar föreslås för att påverka byggandet och bostadsförsörjningen. Däremot kan ändringar i PBL som rör hela kedjan från den över- siktliga planeringen till detaljplanering och generella bygglov också stödja en utvecklad tillämpning och underlätta byggandet.

Tillgänglighet och användbarhet (avsnitt 3.5)

Kommitténs bedömning

Särskilda lagstiftningsändringar behövs inte, men en bättre tillämp- ning kan stödjas genom vissa förtydliganden av kraven i förord- ningen om tekniska egenskapskrav samt förbättringar av systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggandet, så att kommunens möjligheter att säkerställa kraven underlättas. För att bestämmel- serna ska bli verkningsfulla i större utsträckning behöver också kra- ven respekteras bättre än i dag.

Kulturmiljö och varsamhet (avsnitt 3.6)

Kommitténs bedömning

Genom att förtydliga och renodla de materiella bestämmelserna om utformning, varsamhet och kulturmiljöskydd vid såväl nybyggnad som ändring av bebyggelse ska kommunerna ges bättre förutsätt- ningar att verka för kulturmiljöhänsyn. Även ändringar i lovplik- tens omfattning och förutsättningarna för bygglovsprövningen kan ge byggnadsnämnden bättre möjligheter till en tidig dialog om olika utformningskrav för såväl yttre som inre åtgärder. Genom förstärkning av översiktsplanens betydelse som kunskaps- och beslutsunderlag och av de rättsverkande planinstrumentens utformning kan det ges bättre stöd för att hantera kulturmiljö- hänsyn i befintlig bebyggelse.

Detaljhandel (avsnitt 3.7)

Kommitténs bedömning

Erfarenheterna från tillämpningen visar att det finns anledning att tydligare ange kommunens handlingsutrymme med hänsyn till såväl olika allmänna intressen och samhällsmål som behovet av hänsyn till konsekvenserna i ett större geografiskt område. Det finns emellertid inte skäl att föreslå särskilda bestämmelser som rör enbart detaljhandelsanläggningar, utan behoven kan tillgodoses genom generella ändringar som rör även andra anläggningar och verksamheter med regional räckvidd eller påverkan.

Översvämningar och andra olyckor (avsnitt 3.8)

Kommitténs bedömning

Kunskaperna och rådgivningen om översvänningsrisker behöver förbättras. Kommittén bedömer emellertid att det även behövs lagändringar för att ställa tydligare krav på att riskerna för översvämningar och andra olyckor ska beaktas vid tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen.

Källsortering (avsnitt 3.9)

Kommitténs bedömning och förslag

Kommittén föreslår att det av bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. tydligt ska framgå att möjligheterna att ordna hanteringen av avfall ska beaktas vid beslut om lokalisering och utformning av bebyggelse. Däremot anser kommittén inte att det i nuläget bör föreslås bestämmelser om inrättande av utrymmen för källsortering i den befintliga bebyggelsen. Överväganden när det gäller behovet av sådana bestämmelser bör i stället avvakta utfallet av andra förändringar som nyligen genomförts. Dessutom krävs lösningar när det gäller andra frågor, främst frågan om ansvarsfördelningen.

Internationella åtaganden (avsnitt 3.10)

Kommitténs bedömning

De internationella åtaganden som identifierats och som bedöms ha koppling till plan- och bygglagstiftningen är olika till sin karaktär. I några fall har kommittén gjort bedömningen att lagstiftningen behöver ses över och anpassas.

Sammanfattande bedömning av hur hållbar utveckling och utpekade mål och intressen bör tillgodoses inom ramen för plan- och bygglagstiftningen (avsnitt 3.11)

Både de grundläggande materiella bestämmelserna och reglerna om instrumenten tillgodoser i huvudsak de krav som arbetet för hållbar utveckling och olika sakområden förutsätter. Förbättringar kan i första hand åstadkommas genom ett bättre utnyttjande av planinstrumenten, framför allt i syfte att beskriva och värdera olika allmänna intressen och mål samt synliggöra målkonflikter och de avvägningar mellan olika intressen som görs vid olika ställningstaganden. Särskilda konsekvensbeskrivningar kan vara ett kompletterande verktyg som kan underlätta dessa avvägningar genom att tydligt lyfta fram olika konsekvenser av skilda handlingsalternativ inför besluten.

Kommittén anser emellertid att det finns ett behov av att ändra vissa av de materiella bestämmelserna.

Kapitel 4 Allmänna intressen och samhällskrav

Bestämmelserna i 1–3 kap. PBL har setts över. Syftet har varit att ge en tydligare och mer enhetlig grund för de skilda beslut som ska fattas med stöd av bestämmelserna.

Kommitténs förslag

- För att få en mer logisk och överskådlig struktur föreslås att de olika paragraferna i 1 kap. ges en ny ordningsföljd. Därutöver föreslås vissa ändringar och förtydliganden när det gäller olika typer av allmänna lämplighetsbedömningar, förhållandet mellan

berörda allmänna och enskilda intressen (den s.k. proportionalitetsprincipen) samt kommunens handlingsutrymme vid beslut enligt PBL.

- Bestämmelserna om de allmänna intressena i 2 kap. och kraven i 3 kap. föreslås samlade i ett gemensamt kapitel med en ny struktur och delvis ett nytt innehåll.
- De olika dimensionerna i hållbar utveckling – den sociala, den ekologiska samt den ekonomiska – ges ett uttryckligt stöd i en ny bestämmelse som ska beaktas inom hela PBL:s tillämpningsområde.
- Bestämmelserna i 2 kap. ska även ställa krav på hänsyn till möjligheterna att hantera avfall och att förebygga riskerna för översvämningar och andra olyckor.
- För att främja en önskvärd mellankommunal samverkan inför beslut om anläggningar med regional räckvidd och påverkan föreslås kraven på hänsyn till planeringen och förhållanden i berörda kommuner uttryckas i en särskild paragraf.
- Bestämmelserna om utformning av byggnader förtydligas och ändras så att kommunen ges ett bättre stöd för att hävda vissa samhällsintressen, t.ex. när det gäller krav på utformning och hänsyn till kulturmiljö och varsamhet.

Kapitel 5 Mellankommunal och regional samverkan

Kommitténs förslag

- Kommunernas skyldighet att samverka i frågor av mellankommunal betydelse tydliggörs. Om samverkan inte skett vid översiktsplaneringen ska samverkan som regel ske under detaljplaneringens programskede.
- En kommun föreslås få ett uttryckligt stöd för att överklaga en annan kommuns detaljplanebeslut om det rör en fråga av mellankommunal betydelse och beslutet går emot kommunen.
- Som en följd av det tydligare kommunala ansvaret för en mellankommunal samordning ska länsstyrelsens roll och uppgifter förtydligas. Bristande mellankommunal samordning slopas emellertid som en generell och självständig grund för statligt ingripande.

Kapitel 6 Översiktsplanering

Kommitténs förslag

- Den kommunomfattande översiktsplanens karaktär av en politisk, långsiktig vision för mark- och vattenanvändning och bebyggelsens utveckling lyfts fram i PBL:s inledande bestämmelser.
- Kraven på översiktsplanens obligatoriska innehåll nyanseras och förtydligas i en strävan att planeringen ska bli enklare och plandokumentet mer överskådliga. Samtidigt ska övergripande mål och riktlinjer av betydelse för den fysiska miljön redovisas så att kopplingen till andra program och strategier, inte minst på regional nivå, blir tydlig.
- Översiktsplanen ska kunna utformas på olika sätt, så länge innebörden och konsekvenserna kan utläsas. Kraven på handlingar vid olika skeden av översiktsplaneprocessen nyanseras.
- Det ges ett uttryckligt lagstöd för att den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom geografiska fördjupningar eller genom tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden, under förutsättning att innebörden och verkningarna för helheten redovisas.
- Reglerna för förfarandet förenklas. Det ges stöd för en stegvis samrådsprocess, där kommunen ges ett större utrymme för att avgöra när och hur samrådet ska bedrivas. Samrådet ska syfta till att diskutera såväl de övergripande målen och utveckla planeringsunderlaget som att diskutera förslag. Utställningstiden ska kunna förkortas vid geografiska fördjupningar och tillägg och utställningen ska i vissa fall kunna ersättas med en underrättelse till berörda.
- Syftet med prövningen av översiktsplanens aktualitet tydliggörs. Ställningstagandet ska kunna ge utgångspunkter för en eventuell omarbetning av översiktsplanen.
- Översiktsplaneringen ges en ökad tyngd vid diskussioner om frågor av mellankommunal räckvidd eller med konsekvenser utanför kommunen, bland annat genom uttryckliga krav på samverkan i tidiga skeden samt redovisning av invändningar från berörda kommuner i den antagna planen.

Kapitel 7 Detaljplanering

Kommitténs förslag

- Kravet på detaljplan förtydligas när det gäller enstaka byggnader och anläggningar vars användning får en betydande miljöpåverkan.
- Detaljplaner ska i större utsträckning kunna göras mer översiktliga.
- Detaljplanen ska i vissa fall kunna ändras genom att kompletteras under planens genomförandetid för att konkretisera frågor som rör bl.a. byggnader och tomter samt för att reglera fastighetsindelning m.m.
- Förfarandereglerna för detaljplan förtydligas och justeras något. Syftet är att kunna förenkla processen, framför allt när frågorna har behandlats i översiktsplanen.
- Kraven på att detaljplanen ska redovisas i olika handlingar tas bort. Det bör ställas krav på att planbeskrivningen tydligt redovisar de överväganden som har lagts till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.
- Bygglovsprövningen inom detaljplanelagt område ges ökad betydelse för möjligheten att hävda kraven när det gäller byggnaders utformning.

Kapitel 8 Områdesbestämmelser

Kommitténs förslag

- Områdesbestämmelser föreslås finnas kvar som regleringsmöjlighet men användningsområdet begränsas och förtydligas.
- Möjligheten att reglera grundragen i markens användning genom områdesbestämmelser och att reglera fritidshusarea tas bort.
- Områdesbestämmelser ska som hittills kunna användas för att variera lovplikten och reglera byggnaders utformning i den befintliga bebyggelsen. I det sistnämnda fallet kan instrumentet utgöra ett alternativ till reglering genom detaljplan.

- Möjligheterna att reglera användning och utformning av befintliga allmänna platser, vegetation och markytor, skyddsanordningar samt exploateringssamverkan behålls.
- Kravet på att områdesbestämmelserna ska säkerställa syftet med översiktsplanen eller att ett riksintresse tillgodoses tas bort och ersätts med krav på att arbetet ska inledas med ett program, om bestämmelserna inte överensstämmer med översiktsplanen.
- Ett enkelt förfarande ska – i likhet med vad som föreslås gälla för detaljplan – kunna tillämpas om bestämmelserna har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

Kapitel 9 Plangenomförande

Kommitténs förslag

- En genomförandebeskrivning ska redovisa konsekvenserna av en detaljplan för de berörda sakägarna. En första dokumentation om konsekvenserna ska redovisas vid samrådet. Kravet på att genomförandebeskrivningen ska utgöra en särskild handling tas bort.
- Kravet slopas på att kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet för allmänna platser endast om det finns särskilda skäl. Möjligheten för kommunen att helt överlåta huvudmannaskapet på fastighetsägarna ska dock, liksom enligt gällande rätt, i princip gälla endast inom områden som planerats för och som genomförts som områden för boende delar av året. Kommunen ska vidare, liksom enligt gällande rätt, alltid vara huvudman för allmänna platser av tydlig allmän karaktär. Kommittén föreslår att en mellanform införs, som innebär att kommunen i övriga fall får besluta att kommunen tillsammans med fastighetsägarna står för huvudmannaskapet genom en samfällighetsförening. Dessutom föreslås att det ska vara möjligt med olika huvudmän för olika allmänna platser inom en och samma detaljplan.
- När fastighetsindelningen behöver läggas fast ska det göras i form av planbestämmelser som ersätter det nuvarande institutet fastighetsplan. Följsamhetsbestämmelser införs i fastighetsbildningslagen som innebär att avvikelser från en detalj-

plan som har beslutats enligt PBL inte behöver prövas på nytt vid en lantmäteriförrättning.

Kapitel 10 Prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt

Kommitténs förslag

- Kravet på separat byggnämnan slopas, vilket innebär att en sammanhållen bygglovsprocess återinförs för prövning och tillsyn av byggprojekt.
- En förskjutning av byggnadsnämndens tillsyn ska ske mot tidiga och avslutande skeden, och ökad vikt fästas vid kontroll och tillsyn av utförd projektering.
- Prövningen av bygglov ska avse att kraven på lämplig placering, utformning och användning är uppfyllda och att förutsättningar att uppfylla de tekniska egenskapskraven inte saknas.
- Byggsamråd ska hållas efter att en bygglovsansökan getts in om det inte är uppenbart obehövligt.
- Bygglov ska innebära rätt att bygga och innehålla villkor för att börja.
- Den kvalitetsansvarige ges ökade uppgifter och en starkare ställning och det ska krävas att han eller hon är riksbehörig. Undantag kommer dock att finnas i vissa typer av ärenden.
- Oberoende kontroll ska kunna utföras genom fristående personer eller företag.
- Lika krav på bygglov och rivningslov ska gälla inom och utanför områden med detaljplan.
- Utökade undantag från lovplikt införs för friliggande en- och tvåbostadshus.
- Förhandsbesked om bygglov ska kunna ges i alla frågor som kan omfattas av bygglovsprövningen.
- Bygglovsprövningen samordnas med prövning enligt miljöbalken när sådan krävs och samordning är möjlig och lämplig.
- Slutbevis ska förberedas vid ett avslutande byggsamråd, avse vad som fastställts och föreskrivits i bygglovet, och innebära rätt att bruka.
- De särskilda avgifter som kan tas ut i samband med överträdelser höjs. Minimivån för byggnadsavgiften höjs till 2 000

kr och den särskilda avgiften ska bestämmas till minst 2 000 kr och högst ett prisbasbelopp.

Kapitel 11 Samordning mellan PBL och annan lagstiftning

Samordningen mellan PBL och miljöbalken (avsnitt 11.2)

Kommitténs förslag

- Det föreslås vissa förändringar i syfte att undvika dubblerade prövningar och att låta vissa moment i förfarandet vara gemensamma.
- Prövningen av anläggningar som kräver både bygglov enligt PBL och anmälan enligt 9 kap. miljöbalken ska kunna handläggas samlat vid bygglovsprövningen och leda till ett gemensamt beslut.
- Inför prövningen av åtgärder som kräver bygglov men inte är anmälningspliktiga enligt miljöbalken ska byggnadsnämnden höra den miljöansvariga nämnden.
- Beslut om detaljplan eller bygglov ska inte kunna strida mot föreskrifter eller förbud som gäller för områden som är skyddade enligt 7 kap. miljöbalken.
- Strandskyddet ska vara upphävt innan kommunens antagande av en detaljplan som berör strandskyddat område. Bygglov får heller inte lämnas utan att beslut om undantag från strandskyddsbestämmelserna har getts.
- Kravet på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska inte omfatta anläggningar där bygglov lämnats enligt PBL.
- Ett beslut om lov ska inte kunna överklagas i den del de avser frågor som redan är avgjorda vid prövningen av tillstånd enligt 9 kap. miljöbalken.
- Förfarandet vid upprättandet av ett förslag till detaljplan för en verksamhet ska i vissa fall kunna förenklas och samordnas med tillståndsprövningen enligt 9 kap. 6 § miljöbalken.
- Detaljplanekravet skärps med syftet att säkerställa att detaljplaneläggning sker då en anläggning tillsammans med andra befintliga eller tillkommande anläggningar kan få en sådan omfattning att det innebär risk för betydande miljöpåverkan.

Samordningen mellan PBL och trafiklagarna (avsnitt 11.3)

Kommitténs bedömning

Planering och prövning av utbyggnaden av trafikinfrastrukturen sker enligt olika regelverk och samordningen med PBL brister i vissa fall. De regler som ska tillämpas är delvis gemensamma, men det finns också skilda materiella krav. En utredning av behovet av en mer långtgående samordning har ansetts vara för omfattande för att rymmas inom ramen för PBL-översynen. Kommittén har därför inriktat arbetet mot att stärka planformerna och möjligheterna till anpassning utifrån de konkreta situationerna. Förhoppningen är att man genom dessa förändringar också stärker de kommunala planernas roller i sektorsplaneringen.

Kapitel 12 Rätten att komma till tals och överprövningens omfattning

Kommitténs förslag

- Kraven på underrättelser inför beslut om bygglov skärps, liksom kraven på kommunerna att delge beslut om bygglov.
- I lagtexten tydliggörs att ett beslut ska angå den som vill överklaga och ha gått honom eller henne emot för att en rätt att överklaga ska föreligga.
- Statliga myndigheter i egenskap av sakägare och kommuner som är berörda får en rätt att överklaga.
- Ideella organisationer som har rätt att överklaga enligt miljöbalken ska i vissa fall få rätt att överklaga beslut enligt PBL.
- Det kommunala handlingsutrymmet vid beslut enligt PBL ska uttryckas tydligare i lagtexten.
- Proportionalitetsprincipen, dvs. att det ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser beslutet får för motstående enskilda intressen, ska anges direkt i PBL.
- Ramarna för överprövningen förtydligas. Överprövningen ska avse om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på sätt som den som överklagar har angett eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.

Kapitel 13 Den framtida instansordningen för PBL-ärenden

Kommitténs förslag

- Planärenden som i dag överprövas av regeringen föreslås föras över till domstol för prövning inom den ordinarie kedjan.
- Undantag föreslås för länsstyrelsens beslut att med stöd av 12 kap. PBL upphäva ett beslut om en detaljplan som också fortsättningsvis ska prövas av regeringen.
- Instansordningen för överprövning av ärenden enligt PBL och miljöbalken bör samordnas. PBL-ärendena föreslås därför framöver överprövas i länsstyrelserna och därefter i plan- och miljödomstolar med en plan- och miljööverdomstol som sista instans. På så sätt kan också handläggningen av PBL-ärenden koncentreras till färre domstolar vilket kan anses skapa förutsättningar för att öka kvaliteten.

Kapitel 14 Förslagets konsekvenser

De förändringar som kommittén föreslår innebär att kommunernas handlingsutrymme förtydligas. Flera av de föreslagna förändringarna kommer att öka kraven på kommunerna, exempelvis kraven på samordning av hanteringen av ärenden enligt PBL och miljöbalken. Samtidigt innebär kommitténs förslag att kommunernas arbete ska kunna förenklas i vissa delar, exempelvis genom tydligt stöd för ändringar av översiktsplaner genom fördjupningar och tydligare stöd för att slopa programskedet vid planläggning. Vilka konsekvenser förslagen kan få för plan- och byggverksamheten beskrivs närmare i kapitlet med fyra olika plansituationer som utgångspunkt (se avsnitt 14.1).

Kommitténs förslag ska kunna göra processen mer effektiv, bl.a. ska handläggningstiderna kunna kortas och tydligheten öka.

Kapitel 15 Genomförande av kommitténs förslag

Kommitténs bedömning är att ändringarna kan genomföras den 1 januari 2008 och då omfatta såväl ändrad instansordning som ändrade materiella bestämmelser i framför allt PBL. Vissa övergångsbestämmelser kommer att behövas.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (1987:10)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (1987:10)
dels att 3 kap. 1–3, 10–18 §§, 4 kap. 4 §, 5 kap. 7, 13 §§, 6 kap. 3–16, 18 §§, 8 kap. 6–7, 12 a, 13 §§ och 9 kap. 2 a, 13–15 §§ skall upphöra att gälla,

dels att rubriker skall ändras och införas enligt vad som framgår nedan,

dels att 1 kap. 2–9 §§, 2 kap. 1–4 §§, 4 kap. 1–3, 5–10, 13–14 §§, 5 kap. 1, 3–4, 6, 8–11, 16, 18, 21, 24, 26, 28, 33–34, 36 §§, 6 kap. 1, 24, 26 §§, 7 kap. 8 §, 8 kap. 1–5, 8, 11–12, 14, 16, 18 a, 19–23, 26–27, 32–34 §, 9 kap. 1–12 §§, 10 kap. 3–4, 6, 8 och 17 §§, 11 kap. 5 §, 12 kap. 1, 6 §§, 13 kap. 1–5, 7–8 §§, 15 kap. 3 §, 16 kap. 1 § och 17 kap. 11 och 18 a §§ skall ha följande lydelse,

dels att 13 kap. 6 § som tidigare upphävts skall få nytt innehåll och

dels att det i lagen skall införas nya paragrafer 1 kap. 10 §, 2 kap. 5–13 §§, 4 kap. 1 a §, 5 kap. 3 a, 6 a–c, 7 a–d, 27 a §§ och 8 kap. 11 a, 25 a–d §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är från allmän synpunkt mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov.

Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet.

Bebyggelse skall ges en från allmän synpunkt lämplig och ändamålsenlig utformning.

3 §

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, om det behövs för att syftet med översiktsplanen skall uppnås eller för att säkerställa att riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses.

Fastighetsplaner får antas för att underlätta genomförandet av detaljplaner.

För samordning av flera kom-

Vid prövningen av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas. Det skall alltid finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.

muners planläggning får regionplaner antas.

4 §

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag. Vidare skall den nämnd som avses i 7 § underrättas om olika slags arbeten genom bygganmälan eller rivningsanmälan i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida byggande kan tillåtas på den avsedda platsen..

Det är en kommunal angelägenhet att enligt denna lag besluta om planläggning av användningen av mark och vatten.

Inom det handlingsutrymme som denna lag ger, är rätten att bestämma om användningen av mark och vatten förbehållen kommunen, om inte annat följer av bestämmelserna i 12 kap. PBL om statlig kontroll.

5 §

Vid prövning av frågor enligt denna lag skall både allmänna och enskilda intressen beaktas, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Varje kommun skall ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen skall ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön samt ge vägledning för beslut om användningen av mark- och vattenområden och om hur bebyggelsen skall användas, förändras och bevaras. Översiktsplanen är inte bindande för myndigheter och enskilda.

Regleringen av markens användning och av bebyggelsen inom kommunen sker genom detaljplaner. En detaljplan får omfatta endast en begränsad del av kommunen.

För begränsade områden av kommunen som inte omfattas av detaljplan får områdesbestämmelser antas, för att i vissa avseenden pröva eller reglera nytillkommande eller befintlig bebyggelse.

För samordning av flera kommuners planläggning får regionplaner antas.

6 §

För att mark skall få användas för bebyggelse skall den vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Lämplighetsbedömningen sker vid planläggning eller i ärenden om lov eller förhandsbesked.

Till byggande och rivning av byggnader samt till schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering fordras tillstånd i form av bygglov, rivningslov respektive marklov i den omfattning som följer av denna lag.

Beträffande åtgärder som kräver bygglov får ges förhandsbesked huruvida en åtgärd kan godtas med beaktande av kraven i 2 kap. i vissa avseenden.

7 §

I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som skall fullgöra kommunens uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten.

Vad som i denna lag sägs om byggnadsnämnd skall tillämpas på den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Efterlevnaden av denna lag övervakas av kommunen genom tillsyn. Vid överträdelser skall frågan om påföljd eller ingripande tas upp.

8 §

Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i

I varje kommun skall det finnas en eller flera nämnder som

länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

skall fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag.

Vad som i denna lag sägs om byggnadsnämnd skall tillämpas på den eller de nämnder som utses enligt första stycket.

Särskilda bestämmelser om tekniska egenskapskrav på byggnader och andra anläggningar samt om byggprodukter finns i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

9 §

Länsstyrelsen har tillsyn över plan- och byggnadsväsendet i länet och skall samverka med kommunerna i deras planläggning.

Boverket har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i riket.

10 §

Särskilda bestämmelser om tekniska egenskapskrav på byggnader och andra anläggningar samt om byggprodukter finns i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av byggelse, m.m.

2 kap. Allmänna intressen som skall beaktas vid lagens tillämpning

Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

1 §

Planläggning och byggande skall ske så att en från social synpunkt god livsmiljö för alla människor främjas. Goda miljöförhållanden och en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, naturresurser och energi skall eftersträvas. En god ekonomisk tillväxt och en lämplig

Vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked skall bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Enligt 5 kap. 3 § miljöbalken skall miljö kvalitetsnormer iakttas vid planering och planläggning. utveckling för olika verksamheter skall underlättas.

Mark- och vattenanvändning samt lokalisering av bebyggelse

2 §

Planläggning skall, med beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Även en från socialsynpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hus hållning med mark och vatten och med energi och råvaror skall främjas. Hänsyn skall tas till förhållandena i angränsande kommuner. Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.

Vid tillämpningen av denna lag skall också bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken tillämpas. Vidare skall vid tillämpningen av denna lag miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas. Planläggning och beslut i andra ärenden enligt denna lag får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds.

Vad som anges i första stycket skall beaktas även i andra ärenden enligt denna lag.

3 §

Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. de boendes och övrigas hälsa,

Bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. den fysiska miljöns egenskaper samt dess natur- och kulturvärden,

2. jord-, berg- och vattenförhållandena,

3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice,

4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar.

Bebyggelse och anläggningar som för sin funktion kräver tillförsel av energi skall lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

2. möjligheterna att undvika olyckor och förebygga föroreningar, bullerstörningar och andra risker för människors hälsa och säkerhet,

3. behovet av en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar,

4. möjligheterna att ordna försörjning av trafik, energi, vatten och avlopp samt att hantera avfall och ordna annan samhällsservice.

4 §

Inom områden med sammanhållen bebyggelse skall bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av

1. skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,

2. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

3. hushållning med energi och vatten samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden,

4. trafikförsörjning och god trafikmiljö,

5. parker och andra grönområden,

6. möjligheter för personer

Vid bedömningar av vad som är en lämplig användning av mark- och vattenområden eller en lämplig lokalisering av bebyggelse skall planering och förhållanden i övrigt i andra berörda kommuner beaktas. Särskild hänsyn skall tas till frågor av mellankommunal och regional betydelse.

med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området,

7. förändringar och kompletteringar.

Inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse skall det finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse samt möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

Utformning av bebyggelse

5 §

Bebyggelse skall utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden samt natur- och kulturvärdena på platsen och så att en god form-, färg- och materialverkan åstadkoms,

2. behovet av skydd mot uppkomst och spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser samt åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

3. möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda bebyggelseområdet,

4. behovet av hushållning med energi och vatten samt möjligheterna till goda klimatiska och hygieniska förhållanden

5. möjligheterna att hantera

avfall.

Bestämmelserna i första stycket 1–5 gäller även vid tillägg till och ändring av bebyggelsen. Ändringar och tillägg skall göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras.

Särskilda värden ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt, som grundas på fackmässiga bedömningar, skall skyddas.

6 §

Områden med sammanhållen bebyggelse skall utformas med hänsyn till behovet av

1. trafikförsörjning och god trafikmiljö,

2. allmänna platser såsom gator, vägar, torg, och parker samt andra grönområden och lämpliga platser för lek, motion och utvistelse i eller i anslutning till områdena,

3. en rimlig samhällsservice och kommersiell service i eller i anslutning till områdena,

4. förändringar och kompletteringar med hänsyn till både området värden och framtida behov.

Hänsyn till omgivningen

7 §

Planläggning av mark och vattenområden eller lokalisering, placering och utformning av bebyggelse får inte ske så att be-

byggelsen eller den avsedda användningen av områdena eller bebyggelsen kan medföra sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt.

Ytterligare krav på byggnader

8 §

Byggnader skall uppfylla de krav som anges i 2 och 2 a §§ lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., i den utsträckning som följer av föreskrifter utfärdade med stöd av 21 § den lagen.

9 §

Byggnaders yttre skall hållas i vårdat skick och underhållas med hänsyn till deras och omgivningens karaktär och förekommande särskilda värden enligt 2 kap. 5 § tredje stycket.

Tillämpningen av vissa bestämmelser

10 §

De bestämmelser som enligt detta kapitel gäller för bebyggelse skall tillämpas också i fråga om enstaka byggnader och anläggningar. Bestämmelserna om byggnader skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader.

Särskilda bestämmelser avseende tomter och allmänna platser

11 §

Tomter för bebyggelse skall anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden samt till natur- och kulturvärdena på platsen, och så att

1. terrängförutsättningarna så långt möjligt tas till vara och växtlighet bevaras eller planteras i lämplig utsträckning,

2. betydande olägenheter för omgivningen inte uppkommer,

3. risken för olycksfall begränsas och betydande olägenheter för trafiken inte uppkommer,

4. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon till och från bebyggelsen på tomten,

5. lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon i skälig utsträckning anordnas på tomten eller i närheten av denna,

6. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan komma till bebyggelsen och på annat sätt använda tomten, om det inte är orimligt med hänsyn till terrängförhållandena och förhållandena i övrigt.

Om tomter tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna.

Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att anordna både parkering och friyta, skall i första hand friyta anordnas.

På bebyggda får bestämmelserna i första stycket 5 samt andra och tredje styckena tillämpas i skälig utsträckning.

12 §

Tomter skall hållas i vårdat skick. De skall skötas och förekommande växtlighet ansas så att betydande olägenheter för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risken för olycksfall begränsas.

Anordningar som tillkommit för att uppfylla kraven i 11 § skall hållas i stånd i skälig utsträckning.

Lekplatser och fasta lekanordningar skall underhållas så att risken för olycksfall begränsas.

Ändringar av tomter skall uppfylla kraven i 11 § och göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och särskilda värden ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt, som grundas på fackmässiga be-

dömningar, skyddas.

Vid ändring av bebyggelsen på tomten skall brister i kraven i 11 § avhjälpas i skälig utsträckning.

13 §

Allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader skall utformas så att de

1. alltid uppfyller kravet i 11 § första stycket 6 på användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag,

2. uppfyller skyddskraven i 12 § fjärde stycket samt

3. övriga krav i 11 och 12 §§ i skälig utsträckning.

4 kap. Översiktsplan

1 §

I översiktsplanen skall redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden. Vid redovisningen skall riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Av planen skall framgå

I översiktsplanen skall redovisas kommunens bedömning av de allmänna intressen i 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden samt om lokalisering av bebyggelse. I översiktsplanen skall vidare redovisas andra överordnade mål och riktlinjer som har lagts till grund för kommunens ställningstaganden i denna.

Av översiktsplanen skall framgå kommunens ställningstagande till

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön skall utvecklas och bevaras

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och iakttä gällande miljökvalitetsnormer

Översiktsplanens innebörd och konsekvenser skall kunna utläsas utan svårighet.

1. den på lång sikt lämpliga användningen av mark- och vattenområden samt en lämplig bebyggelseutveckling,

2. avgränsningen av redovisade riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken samt hur riksintressena avses tillgodoses.

1 a §

Den kommunomfattande översiktsplanen kan ändras genom en fördjupning för ett geografiskt avgränsat område eller genom ett tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden.

2 §

En översiktsplan skall utformas så att bakgrund, innebörd och konsekvenser av kommunens ställningstaganden tydligt framgår. Om planen innebär en ändring av den gällande översiktsplanen skall sambanden med och effekterna för kommunens samlade översiktliga planering redovisas.

Till översiktsplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som avses i 8 § och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Till översiktsplanen skall fogas länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 9 §.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen.

Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, skall det anmärkas i planen. *Vidare skall invändningar från berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser framgå.*

3 §

När förslag till översiktsplan eller till ändring av planen upprättas, skall kommunen samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget. De myndigheter samt de sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget skall beredas tillfälle till samråd.

Under arbetet med att upprätta eller ändra en översiktsplan skall kommunen på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till planens syfte och omfattning samråda med länsstyrelsen samt regionplaneorgan och kommuner som berörs. Kommunens medborgare samt berörda myndigheter, organ, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av översiktsplaneringen skall på lämpligt sätt ges möjligheter att delta i samråd.

Syftet med samrådet är att diskutera målen och planeringsförutsättningarna, att utveckla planeringsunderlaget samt att ge möjlighet till insyn och påverkan på förslag till ställningstaganden om den fysiska miljön.

Berörda kommuner skall ges tillfälle att samverka kring underlag och förslag som rör frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

5 §

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. *och sådana miljö- och riskfaktorer* som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

Under samrådet skall länsstyrelsen särskilt ta till vara och samordna statens intressen och därvid

1. tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden,

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken iakttas, och

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt.

6 §

Innan översiktsplanen eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut planförslaget under minst två månader. Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

Innan en översiktsplan eller en ändring av den antas, skall kommunen ställa ut förslaget under minst två månader. *Om förslaget innebär en geografisk fördjupning eller ett tillägg för särskilda verksamheter eller intresseområden får utställningstiden förkortas till en månad.*

Vid en sådan ändring som är i överensstämmelse med huvudregeln i en aktuell kommunomfattande översiktsplan, kan utställningen ersättas med under rättelse till länsstyrelsen, region-

planeorgan, berörd kommun samt de enskilda intressenter som berörs. De som underrättas skall ges tillfälle att under minst tre veckor lämna skriftliga synpunkter på förslaget.

Den som vill lämna synpunkter på förslaget skall göra detta skriftligen under utställningstiden.

7 §

Kungörelse om utställningen av planförslaget skall *minst en vecka* före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Avser förslaget en viss del av kommunen, skall det framgå av kungörelsen.

För kungörandet skall gälla (1977:654) om kungörande i mål

Ett exemplar av förslaget *med planbeskrivning och samrådsredogörelse* skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

Kungörelse om utställningen av förslaget till översiktsplan skall *före* utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. Av kungörelsen skall framgå var utställningen äger rum samt inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas. Avser förslaget en viss del av kommunen *eller ett tillägg för en särskild verksamhet eller ett intresseområde* skall det framgå av kungörelsen.

vad som är föreskrivet i lagen och ärenden hos myndighet m.m.

Ett exemplar av förslaget *med en miljökonsekvensbeskrivning enligt 4 kap. 2 a §* skall, om en *sådan handling har upprättats och* innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen samt till regionplaneorgan och kommuner som berörs av förslaget.

8 §

Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. *planbeskrivning som avses i andra stycket,*
2. *samrådsredogörelsen,*
3. *gällande översiktsplan,*
4. *sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.*

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, skälen till planens utformning och de åtgärder som kommunen avser att vidta för att fullfölja planen. Vidare skall redogöras för planens konsekvenser.

Avser förslaget ändring av översiktsplanen för en viss del av kommunen, skall ändringens verkningar för andra delar av kommunen redovisas.

Vid utställning eller under rättelse enligt 6 § skall planförslaget åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning enligt 4 kap. 2 a § om en sådan handling har upprättats.

9 §

Länsstyrelsen skall under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över förslaget.

Av yttrandet skall framgå om

1. *förslaget inte tillgodoser riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,*
2. *förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds,*
3. *sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnats på ett lämpligt sätt, och*

2. *förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds, och*

3. *bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.*

4. bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

10 §

Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske.

Efter utställningstiden skall kommunen sammanställa de avlämnade synpunkterna och redovisa sina förslag med anledning av dem i ett utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet. *Av utlåtandet skall även framgå hur samrådet har bedrivits samt hur inkomna synpunkter har beaktats.*

Om förslaget ändras väsentligt efter utställningen, skall ny utställning ske. Om ändringarna berör en begränsad krets av enskilda och andra intressenter kan utställningen ersättas med en underrättelse till dessa. De som underrättas skall ges möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på ändringarna under tre veckor. Kommunens förslag med anledning av dessa synpunkter skall ingå i utlåtandet enligt första stycket.

13 §

När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, skall planen, *planbeskrivningen, samrådsredogörelsen, granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 §* och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas

När kommunens beslut att anta eller ändra översiktsplanen har vunnit laga kraft, skall planen *med granskningsyttrandet, utlåtandet enligt 10 §* och ett protokollsutdrag med beslutet utan dröjsmål sändas till Boverket, länsstyrelsen,

till Boverket, länsstyrelsen, regionplaneorgan och kommuner som berörs.
regionplaneorgan och kommuner som berörs.

14 §

Kommunfullmäktige skall minst en gång under mandat-tiden ta ställning till *översiktsplanens aktualitet*.

Kommunfullmäktige skall minst en gång under mandat-tiden ta ställning till *om översiktsplanen är aktuell eller om den behöver ses över. Ställningstagandet skall grundas på en samlad värdering av om översiktsplanen ger vägledning för beslut med hänsyn till de förutsättningar och anspråk som kan förutses.*

Före ett beslut som avses i första stycket skall länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen.

Före ett beslut som avses i första stycket skall

1. länsstyrelsen i en sammanfattande redogörelse redovisa synpunkter i fråga om sådana statliga intressen som kan vara av betydelse för kommunens beslut samt ange hur synpunkterna enligt länsstyrelsens mening förhåller sig till översiktsplanen och

2. berörda kommuner ges tillfälle att lämna synpunkter i sådana frågor som har mellan-kommunal betydelse eller med påverkan utanför kommun-gränsen.

5 kap. Detaljplan och områdesbestämmelser

Detaljplan

1 §

Prövning av markens lämplighet för bebyggelse och reglering av bebyggelsemiljöns utform-

Prövning av användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelsens lokalisering och

ning skall ske genom detaljplan för

1. ny sammanhållen bebyggelse,

2. ny enstaka byggnad *vars* användning får betydande inverkan på omgivningen *eller* som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,

3. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang.

utformning skall ske genom detaljplan för

1. ny sammanhållen bebyggelse,

2. ny enstaka byggnad *som genom sin* användning får *en* betydande *miljöpåverkan*,

3. ny enstaka byggnad som skall förläggas inom ett område där det råder stor efterfrågan på mark för bebyggelse, om tillkomsten av byggnaden inte kan prövas i samband med prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked,

4. bebyggelse som skall förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang och om inte tillräcklig reglering skett genom områdesbestämmelser.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om andra anläggningar än byggnader, om anläggningarna kräver bygglov enligt 8 kap. 2 §.

Detaljplan behöver inte upprättas i den mån tillräcklig reglering har skett genom områdesbestämmelser.

Första stycket 2 skall tillämpas också i fråga om anläggningar som tillsammans med andra befintliga eller tillkommande anläggningar av samma slag kan få sådan betydande miljöpåverkan som avses.

3 §

I detaljplanen skall redovisas och till gränserna anges

1. allmänna platser såsom gator, vägar, torg och parker,
2. kvartersmark för bland annat bebyggelse, idrotts- och fritidsanläggningar, begravningsplatser, anläggningar för trafik, vatten, avlopp och energi samt skydds- och säkerhetsområden,
3. vattenområden för bland annat båthamnar och friluftsbad.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman skall användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningen anges.

I fråga om allmänna platser för vilka kommunen är huvudman eller har ett delansvar för huvudmannaskapet skall användningen och utformningen anges. För kvartersmark och vattenområden skall användningen anges.

3 a §

Beslut om detaljplan får inte strida mot

1. föreskrifter som gäller naturreservat, kulturresevat, naturminne eller biotopskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken,
2. interimistiskt förbud enligt

*7 kap. 24 § miljöbalken, eller
3. förbuden i 7 kap. 16 §
miljöbalken mot vissa åtgärder
inom strandskyddsområde.*

4 §

Om kommunen inte skall vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

Om kommunen enligt 6 kap. 26 § tredje stycket inte skall vara huvudman för de allmänna platserna inom planområdet, skall det anges i detaljplanen.

Om kommunen enligt 6 kap. 26 § tredje stycket skall ha ett delansvar för huvudmannskapet för allmänna platser för allmänna platser skall grunderna för kommunens delaktighet anges i detaljplanen.

6 §

Medger detaljplanen tillfällig användning av mark eller byggnader enligt 7 § första stycket 9, skall i planen bestämmas den tid under vilken användningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och skall räknas från den dag som anges i 5 § första stycket. Saknar planen bestämmelser om tiden, är denna fem år. Om förlängning av tiden finns bestämmelser i 15 §.

Medger detaljplanen tillfällig användning av mark eller byggnader enligt 6 a § första stycket 5, skall i planen bestämmas den tid under vilken användningen får pågå. Tiden får bestämmas till högst tio år och skall räknas från den dag som anges i 5 § första stycket. Saknar planen bestämmelser om tiden, är denna fem år. Om förlängning av tiden finns bestämmelser i 15 §.

6 a §

Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får, vid behov, i planen meddelas bestämmelser om

1. byggandets omfattning över och under markytan,

2. byggnaders och anläggningars användning, bland annat andelen lägenheter av olika slag och storlek i bostadsbyggnader,

3. skydd för sådana allmänna platser för vilka kommunen är huvudman och som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,

4. användning och utformning av allmänna platser för vilka kommunen inte skall vara huvudman, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,

5. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen.

Bestämmelser som närmare reglerar möjligheterna att bedriva handel får meddelas endast om det finns skäl av betydande vikt.

6 b §

I detaljplanen får bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän

1. viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd,

2. viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven

ändrad användning eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats eller

3. viss efterbehandling av förorenad mark eller viss skydds- eller säkerhetsanläggning på tomten genomförts, om markens lämplighet för byggande därigenom kan säkerställas.

6 c §

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om exploateringsöverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (1987:11) om exploateringsöverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Skall mark tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i överkan, skall planen innehålla uppgift därom.

7 a §

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 4 eller 5 §.

7 b §

I detaljplanen får även meddelas bestämmelser om placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas

1. varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 2 kap. 5 §

andra stycket,

2. skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,

3. rivningsförbud för byggnader som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket,

4. sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utföras med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

5. bestämmelser om vegetation samt markytans utformning och höjdläge,

6. bestämmelser om stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser,

7. bestämmelser om placering och utformning av parkeringsplatser, förbud att använda viss mark eller byggnader för parkering samt skyldighet att anordna utrymme för parkering, lastning och lossning enligt 2 kap. 11 § 5,

8. bestämmelser om markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar,

9. bestämmelser om skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och högsta tillåtna värden för störningar eller risker genom luftförorening, buller,

skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken.

7 c §

Om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att detaljplanens genomförande i andra fall skall underlättas, får i detaljplanen anges

1. områdets indelning i fastigheter,

2. de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som skall bildas, ändras eller upphävas,

3. de anläggningar som skall utgöra gemensambetsanläggningar,

4. de fastigheter som skall delta i gemensambetsanläggningarna och de utrymmen som skall tas i anspråk för anläggningarna.

7 d §

Om detaljplanen skall reglera markens indelning i fastigheter eller om den skall ge bestämmelser om servitut och liknande särskilda rättigheter, tillämpas 3 kap. 1 § och 5 kap. 4 § första stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

Om planen skall reglera inrättandet av en gemensambetsanläggning tillämpas 5 och 6 §§ anläggningslagen (1973:1149). Skall den ge bestämmelser om ledningsrätt, tillämpas 6 § led-

ningsrättslagen (1973:1144).

8 §

I detaljplanen får bestämmas att bygglov inte skall lämnas till åtgärder som innebär väsentlig ändring av markens användning förrän

1. viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning för vilken kommunen inte skall vara huvudman har kommit till stånd,

2. viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått en i planen angiven ändrad användning eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats eller

3. beslut om antagande av en i detaljplanen förutsatt fastighetsplan har vunnit laga kraft eller fastighetsplanen får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

Detaljplanen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Av planen skall tydligt framgå den avsedda regleringen av bebyggelsen och miljön i övrigt.

9 §

Detaljplanen består av en plankarta och en särskild handling med bestämmelser. Planen får dock bestå av endast endera av dessa handlingar eller av en handling som innehåller både plankarta och bestämmelser, om planens innehåll ändå framgår tydligt.

Av en plankarta skall framgå hur planområdet delas upp på mark för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

Detaljplanen består av plankarta och bestämmelser. Om det behövs för att planen skall bli tydlig, får reglering av frågor som avses i 7 c § tas in på en särskild plankarta.

Planhandlingarna skall utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön.

10 §

Till detaljplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. Om detaljplanen består av endast en handling, får dock planbeskrivningen redovisas i den handlingen.

Till detaljplanen skall fogas en sådan planbeskrivning som anges i 26 § och en sådan genomförandebeskrivning som anges i 6 kap. 1 §. Om detaljplanen består endast av en handling, får dock planbeskrivningen *och genomförandebeskrivningen* redovisas i den handlingen.

11 §

Före genomförandetidens utgång får mot berörda fastighetsägares bestridande detaljplanen ändras eller upphävas endast om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, vilka inte kunnat förutses vid planläggningen.

Utan hinder av vad som anges i första stycket får dock sådana bestämmelser som avses i 5 kap. 7 a-c §§ införas i detaljplanen för att underlätta genomförandet och för att precisera bebyggelsens utformning för fastigheter som behöver regleras i ett sammanhang om

1. syftet med detaljplanen inte motverkas,

2. bestämmelserna inte strider mot någon gällande planbestämmelse och

3. de endast avser kompletteringar till gällande bestämmelser.

Efter genomförandetidens utgång får planen ändras eller upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas.

Om förlängning och förnyelse av genomförandetid finns bestämmelser i 14 §. Om förlängning av tid för tillfällig markanvändning finns bestämmelser i 15 §.

Områdesbestämmelser

16 §

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas för att säkerställa att syftet med översiktsplanen uppnås eller att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § andra stycket, 6 § första stycket 1 och 3 samt andra och tredje styckena, 7 §, 8 § andra och tredje styckena samt 9 § tredje stycket,

2. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse eller för fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål,

För begränsade områden som inte omfattas av detaljplan kan områdesbestämmelser antas. Med områdesbestämmelser får regleras

1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 4 eller 5 §,

2. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas

– varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 2 kap. 5 § andra stycket,

– skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, eller konstnärlig synpunkt,

– rivningsförbud för byggnader som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket,

– sådana bestämmelser i fråga

om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.,

– *bestämmelser avseende vegetation samt markytans utformning och höjdläge som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,*

– *bestämmelser avseende skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,*

3. *största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter till sådana hus,*

3. användning och utformning av allmänna platser, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, varvid får meddelas varsamhetsbestämmelser för att precisera kraven i 3 kap. 10 §, skyddsbestämmelser för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 § samt sådana bestämmelser i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader som får utfärdas med stöd av föreskrifter enligt 21 § lagen (1994:847) om tekniska

4. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

egenskapskrav på byggnadsverk,
m.m.,

5. användning och utformning av allmänna platser, varvid får meddelas skyddsbestämmelser för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,

6. vegetation samt markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket,

7. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen,

8. exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §.

Förfarandet m.m.

18 §

Detaljplanen skall grundas på ett program som *anger utgångspunkter* och mål för planen, om det inte är onödigt.

Detaljplanen skall grundas på ett program som *redovisar planens mål och samband med omgivningen, såväl inom kommunen som i berörda kommuner, om detta inte framgår av översiktsplanen. Program för detaljplan behöver inte upprättas om det är onödigt.*

När detaljplanen upprättas skall bestämmelserna i 6 kap. 11–18 och 22 §§ miljöbalken tillämpas, om planen kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken.

Oavsett vad som följer av andra stycket skall en miljökonsekvensbeskrivning upprättas, om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för

1. industriändamål,
2. köpcentrum, parkeringsanläggning eller annat projekt för sammanhållen bebyggelse,

3. skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar,
4. hamn för fritidsbåtar,
5. hotellkomplex eller fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse,
6. permanent campingplats,
7. nöjespark, eller
8. djurpark.

Om en miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas enligt tredje stycket skall bestämmelserna i 6 kap. 6 § och 7 § första och andra styckena miljöbalken om samråd respektive miljökonsekvensbeskrivningens innehåll tillämpas. När planen har antagits skall information om detta lämnas till den myndighet som avses i 6 kap. 8 § andra stycket tredje meningen miljöbalken.

21 §

Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden *bör* kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse *samt* de viktigaste följderna av förslaget. När det finns program eller miljökonsekvensbeskrivning, skall även dessa redovisas. Vid samråd om ett förslag till detaljplan skall motiven till förslaget redovisas.

De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna *skall* redovisas i en gemensam samrådsredogörelse.

Syftet med samråd är att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan. Under samråden *skall* kommunen redovisa planeringsunderlag av betydelse *och* de viktigaste följderna av förslaget *skall redovisas i en genomförandebeskrivning enligt 6 kap. 1 §*. När det finns program eller miljökonsekvensbeskrivning, skall även dessa redovisas. Vid samråd om ett förslag till detaljplan skall motiven till förslaget redovisas.

De synpunkter som har framförts vid samråden samt kommentarer och förslag med anledning av synpunkterna *får* redovisas i en gemensam samrådsredogörelse.

24 §

Kungörelse om utställningen av planförslaget skall *minst en vecka* före utställningstidens början anslås på kommunens anslagstavla och införas i ortstidning. *Kungörandet får dock ske senast den dag så utställningstiden börjar, om denna bestämts till fyra veckor.* Av kungörelsen skall framgå

1. var planområdet ligger,
2. om förslaget avviker från översiktsplanen,
3. vilken mark eller särskild rätt till mark som till följd av planens antagande kan komma att tas till anspråk enligt 6 kap. 17–19 §§,
4. var utställningen äger rum,
5. inom vilken tid, på vilket sätt och till vem synpunkter på förslaget skall lämnas,
6. att den som inte senast under utställningstiden framfört synpunkter på förslaget enligt 13 kap. 5 § kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

För kungörandet skall gälla vad som är föreskrivet i lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Ett exemplar av förslaget med en planbeskrivning enligt 26 §, en genomförandebeskrivning enligt 6 kap. 1 § och samrådsredogörelsen skall, innan förslaget ställs ut, sändas till länsstyrelsen.

26 §

Under utställningstiden skall planförslaget åtföljas av

1. planbeskrivningen och genomförandebeskrivningen,
2. samrådsredogörelsen,
3. program för planen, miljökonsekvensbeskrivning, grundkarta och fastighetsförteckning, om sådana handlingar har upprättats,

4. annat planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse för en bedömning av förslaget.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och skälen till planens utformning samt de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen.

I planbeskrivningen skall redovisas planeringsförutsättningarna, planens syfte och de överväganden som har lagts till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Om planförslaget avviker från översiktsplanen, skall avvikelsen och skälen till denna redovisas i beskrivningen. Vidare skall de överväganden som legat till grund för omfattningen av kravet på bygglov inom planområdet redovisas. Beskrivningen skall åtföljas av illustrationsmaterial, om det inte är uppenbart onödigt.

Annat tillgängligt material som belyser förslagets innebörd, bör också ställas ut.

27 a §

Om ett förslag till detaljplan har tydligt stöd i översiktsplan samt är förenligt med länsstyrelsens granskningsyttrande behöver samråd enligt 20–21 §§ inte ske.

Om ett förslag som avses i första stycket enbart gäller en verksamhet som skall tillståndsprövas enligt 9 kap. 6 § miljöbalken får utställningen om planförslaget samordnas med utfärdandet av kungörelse med anledning av ansökan om tillstånd, varvid andra handlingar än planbeskrivning och genom-

förändebeskrivning som enligt 26 § skall åtfölja förslaget vid utställningen får ersättas med hänvisning till handlingarna i tillståndsärendet.

Om bestämmelserna i första och andra stycket tillämpats skall utlåtandet enligt 27 § efter utställningstiden även behandla skriftliga synpunkter som lämnats i tillståndsärendet.

Om bestämmelserna i första och andra stycket tillämpats får endast en sådan detaljplan antas som överensstämmer med ett tillstånd enligt miljöbalken för berörd verksamhet. Om detaljplanen antas innan tillstånd lämnats gäller antagandet under förutsättning att beslut om tillstånd som överensstämmer med planen vinner laga kraft.

28 §

I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), om förslaget till detaljplan är av begränsad betydelse, saknar intresse för *allmänheten* samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket

I stället för vad som föreskrivs i 18 §, 20 §, 21 § andra stycket samt 22–27 §§ får bestämmelserna i andra stycket tillämpas (enkelt planförfarande), *om förslaget till detaljplan inte kräver en miljökonsekvensbeskrivning enligt 5 kap. 18 §*, saknar intresse för *en bredare allmänhet* samt är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 4 kap. 9 §.

Vid enkelt planförfarande skall länsstyrelsen och de som anges i 25 § första stycket

beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

beredas tillfälle till samråd. När förslag till detaljplan *därefter* föreligger skall de underrättas om detta och, om de inte godkänner förslaget, under minst två veckor ha tillfälle att skriftligen lämna synpunkter på förslaget. Denna tid kan förkortas om alla berörda är ense om det. En sammanställning av inkomna synpunkter och förslag med anledning av dem skall redovisas i ett särskilt utlåtande som skall fogas till handlingarna i ärendet.

33 §

Bestämmelserna 19 § om fastighetsförteckning och bestämmelserna i 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

Bestämmelserna i 18 § om *program* och i 19 § om fastighetsförteckning samt bestämmelserna i 20–31 §§ skall tillämpas när områdesbestämmelser antas, ändras eller upphävs.

34 §

Beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet vunnit laga kraft eller får genomföras efter förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket.

Byggnadsnämnden får dock förordna att ett beslut om ändring av detaljplan i fråga som avses i 7 c § och som fattas efter tillämpning av reglerna om enkelt planförfarande får genomföras trots att beslutet inte vunnit laga kraft, om en ägare av en fastighet som omfattas av planen begär det och samtliga som berörs av beslutet skriftligen godkänt det

förslag som ligger till grund för beslutet.

I ett beslut om att upphäva detaljplan får införas villkor om att beslutet inte vinner laga kraft förrän ett visst beslut om att en detaljplan eller områdesbestämmelser vinner laga kraft.

36 §

Av 8 kap. 11, 12, 16 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser i vidare mån än som sägs där.

Åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller dock inte för sådana åtgärder som anges i 8 kap. 4 § första stycket och som inte kräver lov.

Enligt vad som föreskrivs särskilt får beslut enligt vissa andra författningar än denna lag inte meddelas i strid med detaljplan eller områdesbestämmelser.

Av 8 kap. 11, 16 och 18 §§ följer att bygglov, rivningslov och marklov inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser i vidare mån än som sägs där.

Åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser skall utföras så att de inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Detta gäller dock inte för sådana åtgärder som anges i 8 kap. 3 § första och andra styckena och som inte kräver lov.

6 kap. Plangenomförande Genomförandebeskrivning

1 §

Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en *särskild handling* (genomförandebeskrivning) redovisas de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett

Vid upprättandet av förslag till detaljplan skall i en genomförandebeskrivning redovisas

1. de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för ett samordnat och

samordnat och även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen.

även i övrigt ändamålsenligt genomförande av planen *och*
 2. *de konsekvenser som planen innebär för fastighetsägarna inom planområdet och andra som berörs av planen.*

24 §

Om kommunen är huvudman för allmänna platser, får kommunen efter genomförandetidens utgång lösa fastigheter eller delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt fastighetsplanen skall utgöra en fastighet.

Kommunen får efter genomförandetidens utgång lösa fastigheter eller delar av fastigheter som tillhör olika ägare och som enligt bestämmelser som avses i 5 kap. 7 c § i detaljplanen skall utgöra en fastighet.

En kommun som är huvudman för allmänna platser får efter genomförandetidens utgång även lösa mark, som inte har bebyggts i huvudsaklig överensstämmelse med detaljplanen. Lösenrätt föreligger dock inte så länge det finns ett bygglov som kan tas i anspråk.

Besväras mark som avses i första och andra styckena av särskild rätt, får rättigheten lösas.

26 §

Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om det inte finns särskilda skäl till annat. Att planen skall utvisa om kommunen inte skall vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Inom områden med detaljplan skall kommunen vara huvudman för allmänna platser, om inte annat följer av tredje stycket. Att planen skall utvisa i vad mån kommunen inte skall vara huvudman framgår av 5 kap. 4 §.

Kommunen skall efter hand som bebyggelsen färdigställs i enlighet med planen ställa i ordning gator och andra allmänna platser för vilka kommunen är huvudman så, att platserna kan användas för avsett ändamål. Före genomförandetidens utgång skall platserna upplåtas till allmänt begagnande inom områden som har bebyggts i enlighet med planen. Inom områden som efter genomförandetidens utgång bebyggs i enlighet med planen skall

allmänna platser upplåtas till allmänt begagnande efter hand som bebyggelsen färdigställs.

Kommunen får välja att inte vara huvudman för allmänna platser i detaljplan om

1. de allmänna platserna inte är av tydlig allmän karaktär och

2. kommunen bidrar till kostnaderna för utförande och drift av de allmänna platserna med en andel som motsvarar den omfattning i vilken allmänheten kan förväntas utnyttja de allmänna platserna eller

3. de allmänna platserna är av tydlig enskild karaktär.

Vid bestämmandet av sådan andel enligt tredje stycket 2 skall bestämmelserna i 6 kap. 31–38 §§ beaktas.

7 kap. Regionplanering

8 §

Regionplanen gäller under en tid av högst *sex* år räknat från utgången av den i 12 kap. 5 § angivna tiden eller, om regeringen har prövat beslutet att anta planen, från dagen för regeringens beslut.

Beslut att ändra eller upphäva planen gäller från den tidpunkt som anges i första stycket. Den ändrade planen gäller endast under den tid som återstår av den ursprungliga planens giltighetstid.

Regionplanen gäller under en tid av högst *åtta* år räknat från utgången av den i 12 kap. 5 § angivna tiden eller, om regeringen har prövat beslutet att anta planen, från dagen för regeringens beslut.

8 kap. Bygglov, rivningslov och marklov

1 §

Bygglov krävs för att

1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. ta i anspråk eller inreda

Bygglov krävs för att

1. uppföra byggnader,
2. göra tillbyggnader,
3. inreda eller använda bygg-

byggnader helt eller till viss del för väsentligen annat ändamål än det för vilket byggnaden senast har använts eller för vilket bygglov har lämnats,

4. göra sådana ändringar av byggnader som innebär att det inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri.

I fråga om ekonomibygnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring inom områden som inte omfattas av detaljplan krävs bygglov endast för åtgärder som anges i första stycket 3.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5–7 §§ kan kommunen besluta om undantag från kravet på bygglov eller om längre gående krav.

nad eller del av byggnad för väsentligen annat ändamål än det som pågår eller kan tillåtas enligt gällande lov,

4. ändra byggnader på sätt som innebär

a) väsentligt ändrat utseende på grund av form, färg eller material,

b) väsentligt ändrad planlösning,

c) påverkan på konstruktion eller anordning för stadga eller säkerhet,

d) installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler, eller anordningar för luft, vatten eller avlopp,

5. underhålla byggnader som omfattas av skyddsbestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser,

6. installera eller väsentligt ändra anordningar för vatten eller avlopp inom tomter.

I 3 § finns undantag för vissa åtgärder avseende en- och tvåbostadshus och i 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret.

Enligt 4–5 §§ kan kommunen besluta om undantag från kravet på bygglov eller om längre gående krav.

2 §

I fråga om andra anläggningar än byggnader krävs bygglov för att

1. anordna nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar med liftar, kabinbanor, campingplatser, skjutbanor, småbåtshamnar, frilufisbad, motorbanor och golfbanor,

2. anordna upplag eller materialgårdar,

3. anordna tunnlar eller berg-
rum som inte är avsedda för tunnelbana eller gruvsdrift,

4. inrätta fasta cisterner eller andra fasta anläggningar för kemiska produkter, som är hälso- och miljöfarliga, och för varor som kan medföra brand eller andra olyckshändelser,

5. uppföra radio- eller tele-
master eller torn,

6. uppföra vindkraftverk, om vindturbinens diameter är större än två meter eller om kraftverket placeras på ett avstånd från gränsen som är mindre än kraftverkets höjd över marken eller om kraftverket skall fast monteras på en byggnad,

7. uppföra murar eller plank,

8. anordna parkeringsplatser utombus,

9. anordna begravningsplatser,

10. väsentligt ändra anläggningar som avses i 1–9.

Bygglov för att inrätta eller uppföra en anläggning enligt första stycket 4 eller 5 eller för att

Bygglov krävs för att uppföra eller väsentligt ändra andra anläggningar än byggnader samt andra fasta anordningar i miljön, vilka genom storlek eller funktion kan ha betydande inverkan på omgivningen.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka anläggningar och andra fasta anordningar i miljön som kräver bygglov samt om undantag från kravet på bygglov.

ändra anläggningen krävs inte, om det är fråga om en mindre anläggning avsedd endast för en viss fastighets behov. Bygglov för åtgärder enligt första stycket 8 behövs inte, om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Enligt 5 § och 6 § tredje stycket 2 får kommunen besluta om undantag från kravet på bygglov eller om längre gående krav. I 10 § finns särskilda bestämmelser för vissa anläggningar avsedda för totalförsvaret.

Särskilda bestämmelser för områden med detaljplan

I områden med detaljplan krävs, utöver vad som föreskrivs i 1 och 2 §§, bygglov för att

1. färga om byggnader eller byta fasadbeklädnad eller tak- täckningsmaterial samt för att göra andra ändringar av byggnader som avsevärt påverkar deras yttre utseende,

2. sätta upp eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar,

Undantag från bygglovsplikten

3 §

I fråga om en- och tvåbostadshus krävs inte bygglov för att

1. ändra byggnad eller komplementbyggnad i fråga om yttre form, färg eller material om byggnadens eller områdets karaktär därigenom inte ändras väsentligt,

2. uppföra friliggande komplementbyggnader med en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter och en sammanlagd byggnadsarea som inte är större än 10,0

3. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring.

I 4 och 10 §§ finns särskilda bestämmelser för en- eller tvåbostadshus och för vissa byggnader avsedda för totalförsvaret. Enligt 5 § får kommunen medge undantag från kravet på bygglov enligt första stycket.

kvadratmeter,

3. anordna skärmtak med en sammanlagd största area av 12,0 kvadratmeter i anslutning till huvudbyggnad,

4. uppföra mur eller plank som inte är högre än 1,8 meter och inom ett avstånd av 3,6 meter från huvudbyggnad för att anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset.

I fråga om friliggande en- och tvåbostadshus krävs inte heller bygglov för att

5. uppföra friliggande carport eller garage som följer gällande detaljplan eller som utanför område med detaljplan upptar högst 30,0 kvadratmeter bygnadsarea,

6. uppföra komplementbyggnader som avses i 2 med en sammanlagd bygnadsarea av högst 15,0 kvadratmeter,

7. anordna skärmtak som avses i 3 med en sammanlagd största area av 15,0 kvadratmeter eller

8. glasa in uteplats under skärmtak som avses i 6.

Åtgärder enligt 2–8 får utföras utan bygglov på minst 4,5 meters avstånd från tomtgräns eller närmare än så från gräns mot annan fastighet med berörda grannars medgivande.

Särskilda bestämmelser för en- och tvåbostadshus

*Kommunala beslut om bygglovs-
plikstens omfattning*

4 §

Bestämmelserna i 1–3 §§ gäller inte i fråga om nedan angivna åtgärder beträffande en- eller tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra mindre byggnader (komplementbyggnader):

1. färga om byggnader inom områden med detaljplan, om byggnadens karaktär därigenom inte ändras väsentligt,

2. med mur eller plank anordna skyddade uteplatser i anslutning till bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter, inte sträcker sig mer än 3,0 meter ut från huset och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

3. anordna skärmtak över sådana uteplatser som anges i 2 eller över altaner, balkonger eller entréer, om skärmtaket inte är större än 12,0 kvadratmeter och inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

4. uppföra högst två komplementbyggnader i omedelbar närhet av bostadshuset, om byggnadernas sammanlagda byggnadsarea inte är större än 10,0 kvadratmeter, taknockshöjden inte överstiger 3,0 meter och byggnaderna inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Utanför detaljplan är en- och

Kommunen får i en detaljplan eller i områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs, under de förutsättningar som närmare anges i planen eller i bestämmelserna, för att utföra åtgärder som avses i 1–2 §§.

Beslut enligt första stycket får inte fattas om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen enligt 2 kap.

tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank som ej ingår i samlad bebyggelse undantagna från bestämmelserna i 1 och 2 §§ även i fråga om följande åtgärder

1. göra mindre tillbyggnader, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter,

2. uppföra komplementbyggnader eller murar eller plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte sträcker sig närmare gränsen än 4,5 meter.

Om de grannar som berörs medger att åtgärder som avses i första stycket 2–4 och i andra stycket utförs närmare gränsen än 4,5 meter, krävs inte bygglov.

Enligt 6 § får kommunen bestämma att de åtgärder som avses i första stycket 1 och andra stycket kräver bygglov.

Kommunala beslut om bygglovspliktens omfattning

Kommunen får i en detaljplan besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt och under den tid som närmare anges i planen utföra åtgärder som avses i 1–3 §§.

Kommunen får i områdesbestämmelser besluta att bygglov inte krävs för att på det sätt som närmare anges i bestämmelserna

1. uppföra, bygga till eller på

5 §

Kommunen får genom detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma att bygglov krävs för att

1. i område som utgör en värdefull miljö utföra sådana åtgärder som avses i 3 §,

2. underhålla eller ändra byggnader på sätt som kan påverka särskilda värden som avses i 2 kap. 5 § tredje stycket,

annat sätt ändra kompletteringsbyggnader,

2. göra mindre tillbyggnader,

3. upphävs genom lag (1994:852),

4. utföra eller ändra anläggningar som avses i 2 §,

5. bygga till eller på annat sätt ändra industribyggnader,

6. uppföra, bygga till eller på annat sätt ändra enklare fritidshus, kolonistugor och liknande byggnader.

Beslut enligt första och andra stycket får inte fattas, om bygglov krävs för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.

Inom samlad bebyggelse krävs medgivande från berörda grannar, om åtgärder som avses i andra stycket 1 och 2 skall utföras utan bygglov.

3. anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.

I fråga om byggnader och andra anläggningar som avses i 10 § får bestämmelser enligt första stycket inte meddelas.

Inom områden med detaljplan krävs rivningslov för att riva byggnader eller delar av byggnader, om inte annat har bestämts i planen.

Kommunen får i områdesbestämmelser besluta att rivningslov krävs för att riva byggnader eller delar av byggnader.

Rivningslov behövs inte för att riva sådana byggnader eller delar av byggnader som får uppföras utan bygglov. Kommunen får dock besluta att rivningslov krävs för sådana åtgärder.

8 §

Rivningslov krävs för att helt eller delvis riva byggnader som omfattas av bygglovsplikt. Rivningslov krävs inte om prövning skett genom bygglov för ändring eller tidsbegränsat lov eller om rivningsföreläggande meddelats.

Kommunen får i detaljplan eller områdesbestämmelser begränsa eller upphäva rivningslovsplikten eller utöka den med kulturhistoriskt värdefulla byggnader som inte omfattats av bygglovsplikt och kulturhistoriskt värdefulla andra anläggningar.

11 §

Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden med detaljplan skall bifallas om

1. åtgärden inte strider mot detaljplanen *eller den fastighetsplan som gäller för området*, varvid det förhållandet att genomförandetiden för detaljplanen inte börjat löpa utgör hinder mot att bygglov lämnas,

2. *den fastighet och den byggnad eller annan anläggning på vilken åtgärden skall utföras*

a) *stämmer överens med detaljplanen och med den fastighetsplan som gäller för området*, eller

b) *avviker från dessa planer* men avvikelserna godtagits vid en bygglovsprövning enligt denna lag eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988), och

3. *åtgärden uppfyller kraven i 3 kap. 1, 2 och 10–18 §§.*

Om fastigheten i annat fall än

Ansökningar om bygglov skall bifallas om åtgärden

1. inte strider mot detaljplanen *eller områdesbestämmelser*,

2. *inte förutsätter planläggning enligt 5 kap. 1 § eller måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa*,

3. *uppfyller kraven i 2 kap. 1–7 och 11–13 §§ i de delar som inte prövats i detaljplanen eller områdesbestämmelser.*

Om åtgärden skall utföras på fastighet, byggnad eller annan anläggning som avviker från detaljplan eller områdesbestämmelser skall ansökan bifallas om

1. avvikelserna godtagits vid en bygglovsprövning enligt denna lag eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988) eller

2. ansökan avser åtgärd som anges i 1 § 4 första stycket 4.

Om åtgärden innebär avvikelser från detaljplan eller områdesbestämmelser får ansökan om bygglov bifallas om avvikelserna sammantaget är mindre och förenliga med planens eller områdesbestämmelsernas syften och

1. *krävs för att åtgärden skall uppfylla kraven 2 § lagen (1994:847) om tekniska egen-*

som avses i första stycket 2 b inte stämmer överens med fastighetsplanen och om ansökningen kommer in före utgången av genomförandetiden för detaljplanen, skall sökanden föreläggas att inom viss tid visa att ansökan om förrättning gjorts för att genomföra den fastighetsindelning, som förutsätts i fastighetsplanen.

Beträffande sådana inre åtgärder i byggnader som anges i 1 § första stycket 4 och sådana yttre åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 skall bygglov lämnas även om förutsättningarna i första stycket 2 inte är uppfyllda.

Även om förutsättningarna i första stycket är uppfyllda, får bygglov till åtgärder på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål lämnas endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Om detaljplanen saknar bestämmelser om byggnadens användning och ansökningen avser bostadslägenhet som behövs för bostadsförsörjningen, får bygglov inte lämnas för sådana åtgärder som anges i 1 § första stycket 3.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från detaljplanen eller fastighetsplanen, om avvikelserna är förenliga med syftet med planen. I fall som avses i första stycket 2 b och 17 kap. 18 a §

skapskrav på byggnadsverk, m.m. eller

2. det föreligger särskilda skäl att medge avvikelser.

I fall som avses i andra stycket 1 och 17 kap. 18 a § skall en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

Bygglov får inte lämnas om hinder föreligger enligt 11 a eller 25 d §, och inte heller om samhällskraven enligt lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav, m.m. inte kan uppfyllas med stöd av föreskrifter som meddelas i bygglov.

Bygglov för igångsättning av byggnadsarbeten med schaktning, pålning, spontning och andra markarbeten får lämnas om särskilda skäl finns.

skall en samlad bedömning göras av de avvikande åtgärder som söks och de som tidigare godtagits.

11 a §

Beslut om lov eller förhandsbesked får inte strida mot

1. föreskrifter som gäller för naturreservat, kulturresevat, naturminne eller biotopskyddsområde enligt 7 kap. miljöbalken,

2. interimistiskt förbud enligt 7 kap. 24 § miljöbalken, eller

3. förbuden i 7 kap. 16 § miljöbalken mot vissa åtgärder inom strandskyddsområde.

Om dispens har meddelats från föreskrifter eller förbud som avses i första stycket 1 eller 3 eller om tillstånd har lämnats enligt 7 kap. 24 § miljöbalken, får dock lov eller förhandsbesked som överensstämmer med dispensen lämnas.

12 §

Ansökningar om bygglov för åtgärder inom områden som inte omfattas av detaljplan skall bifallas om åtgärden

1. uppfyller kraven i 2 kap.,

2. inte skall föregås av detaljplaneläggning på grund av bestämmelserna i 5 kap. 1 §,

3. inte strider mot områdesbestämmelser och

4. uppfyller kraven i 3 kap. 1, 2 och 10–18 §§.

Beträffande en- eller tvåbostadshus skall ansökningar om

Ansökan om bygglov för åtgärder som avses i 5 § 3 skall bifallas om åtgärden inte medför risk för skada på befintliga eller i den kommunala planeringen redovisade grundvattentäkter.

bygglov till kompletteringsåtgärder som anges i 13 § bifallas, om åtgärden uppfyller kraven i första stycket 4 och inte strider mot sådana områdesbestämmelser som anges i 5 kap. 16 § 3 eller 4.

Bestämmelserna i andra stycket gäller även andra byggnader än en- eller tvåbostadshus, om ansökningsen avser sådana åtgärder på byggnader som anges i 3 § första stycket 1 eller underhållsåtgärder på sådana byggnader som avses i 3 kap. 12 §.

Bygglov får lämnas till åtgärder som innebär mindre avvikelser från områdesbestämmelser, om avvikelserna är förenliga med syftet med bestämmelserna.

Tidsbegränsade och periodiska bygglov

14 §

Kan bygglov inte lämnas på grund av bestämmelserna i 11 eller 12 §, får bygglov för tillfällig åtgärd lämnas, om sökanden begär det. Sådant lov skall lämnas, om den ansökta åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

I ett bygglov som avses i första stycket får medges att en byggnad eller annan anläggning uppförs, byggs till eller i övrigt ändras och att en byggnads eller en byggnadsdels användning ändras. Lovet skall lämnas för högst tio

För bygglovspliktiga åtgärder som inte uppfyller alla krav i 11 § men avses pågå enbart under en begränsad tid, får tidsbegränsade bygglov beviljas för en sammanlagd tid av högst fem år. Om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. 5 § får tiden uppgå till högst tio år.

Regeringen får meddela föreskrifter för tillämpningen av de tekniska egenskapskraven enligt 2 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. avseende tidsbegränsade lov.

år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i sänder. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

Till ansökan skall fogas och i bygglovsbeslutet fastställas en redovisning av hur avvecklingen skall genomföras och marken återställas.

För bygglovspliktiga åtgärder som avses att utnyttjas periodiskt får permanent eller tidsbegränsat bygglov ges med villkor att åtgärderna tillåts endast under del av år.

Rivningslov och marklov

16 §

Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen

1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser,

2. behövs för bostadsförsörjningen eller

3. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

Ansökningar om rivningslov skall bifallas, om inte byggnaden eller byggnadsdelen

1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser eller

2. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska eller konstnärliga värde.

18 a §

Har beslut fattats om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan får bygglov, rivningslov eller marklov ges med villkor att planbeslutet vinner laga kraft. I beslutet om lov skall därvid tas in en upplysning om att

Har beslut fattats om antagande, ändring eller upphävande av detaljplan eller områdesbestämmelser får bygglov, rivningslov eller marklov ges med villkor att planbeslutet vinner laga kraft. I beslutet om lov skall därvid tas in en upplysning om att sökanden

sökanden inte har rätt att påbörja åtgärden innan planbeslutet har vunnit laga kraft. inte har rätt att påbörja åtgärden innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

19 §

Byggnadsnämnden prövar ansökningar om bygglov, rivningslov och marklov.

Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningarna skall vara skriftliga. Ansökningar om lov skall göras hos nämnden. Ansökningarna skall vara skriftliga.

Beträffande enkla åtgärder får ansökan dock göras muntligen.

Bestämmelser om prövning av bygglov, rivningslov eller marklov utan ansökan finns i 10 kap. 19 § andra stycket.

20 §

När ansökan görs, skall de ritningar, beskrivningar och uppgifter i övrigt lämnas in som behövs för prövningen.

Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas. Är ansökningshandlingarna ofullständiga, får byggnadsnämnden förelägga sökanden att avhjälpa bristerna inom en viss tid. Följs inte föreläggandet, får ärendet avgöras i befintligt skick eller ansökningen avvisas.

Följs inte ett föreläggande enligt 11 § andra stycket, får ärendet avgöras i befintligt skick. Föreläggandet skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

Förelägganden som avses i andra och tredje styckena skall innehålla en upplysning om verkan av att föreläggandet inte följs.

21 §

Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar eller mark inte kräver lov enligt 1–9 §§, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva frågan om Även om en åtgärd med byggnader, andra anläggningar eller mark inte kräver lov enligt 1–5 eller 8–9 §§, skall byggnadsnämnden, om det begärs, pröva

lov till åtgärden.

en *ansökan* om lov till åtgärden.

Bestämmelserna i denna lag om lov skall tillämpas i ärenden enligt första stycket.

22 §

Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrätts-havare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25 § första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningsen, *om åtgärden*

Innan lov lämnas, skall byggnadsnämnden genom underrättelse bereda kända sakägare och de kända bostadsrätts-havare, hyresgäster och boende som berörs samt sådan känd organisation eller förening som anges i 5 kap. 25§ första stycket 2 tillfälle att yttra sig över ansökningsen.

1. *innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller*

2. *skall utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och åtgärden inte är en kompletteringsåtgärd och inte heller är reglerad i områdesbestämmelser.*

I det fall som avses i 5 kap. 25 § tredje stycket första meningen får underrättelse ske genom kungörande på det sätt som anges i 5 kap. 24 §, eller genom en kungörelse som anslås på kommunens anslagstavla, informationsblad om kungörelsen som sprids till de boende som berörs och brev till kända sakägare och sådan organisation eller förening som avses i 5 kap. 25 § första stycket 2.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden yttrar sig.

Ärenden om lov får inte avgöras utan att sökanden *eller annan part* underrättats om det som tillförts ärendet genom andra än honom själv och tillfälle beretts honom att yttra sig över det. Byggnadsnämnden får dock avgöra ett ärende utan att så skett, om det är uppenbart onödigt att sökanden *eller annan part* yttrar sig.

23 §

Begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser eller påbörjas arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan, områdesbestämmelser eller fastighetsplan som berör byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillståndet avgjorts eller planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål.

Begärs tillstånd att expropriera den byggnad eller mark som en ansökan om lov avser eller *har beslut fattats* att påbörja arbete för att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser som berör byggnaden eller marken, får byggnadsnämnden besluta om anstånd med avgörandet om lov till dess att ärendet om expropriationstillståndet avgjorts eller planarbetet avslutats. Om kommunen inte avgjort planärendet inom två år från det att ansökningen om lov kom in till byggnadsnämnden, skall dock ansökningen avgöras utan dröjsmål.

25 a §

Om en ansökan om bygglov eller förhandsbesked gäller en byggnad, anläggning eller verksamhet, för vilken det också krävs en anmälan enligt 9 kap. 6 § miljöbalken till kommunen, skall byggnadsnämnden svara för att handläggningen av ärendet om lov eller förhandsbesked samordnas med handläggningen av anmälningsärendet.

Vid prövningen av ärenden som avses i första stycket skall följande iakttas.

1. Om anmälan enligt miljöbalken ännu inte gjorts till kommunen skall bestämmelserna i 20 § om ofullständiga ansök-

ningshandlingar tillämpas.

2. Vid granskningen i övrigt av att handlingarna är tillräckliga för den prövning som krävs skall en gemensam bedömning göras för ärendet om lov eller förhandsbesked och anmälningsärendet.

3. Berörda myndigheter, organisationer och enskilda parter skall ges tillfälle att i ett sammanhang yttra sig över såväl ansökningen om lov eller förhandsbesked som över anmälan enligt miljöbalken.

4. Beslut med anledning av ansökningen om lov eller förhandsbesked och av anmälan enligt miljöbalken skall tas i ett sammanhang.

Om en samordnad prövning enligt första stycket skett med anledning av en ansökan om förhandsbesked och om prövningen enligt miljöbalken avslutats i samband med beslutet om förhandsbesked tillämpas inte första stycket vid efterföljande bygglovsprövning.

25 b §

Om en ansökan om bygglov eller förhandsbesked gäller en byggnad, anläggning eller verksamhet som, utan att tillstånds- eller anmälningsplikt enligt 9 kap. 6 § miljöbalken föreligger, ändå i det enskilda fallet kan innebära risk för skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön,

skall byggnadsnämnden snarast ge den kommunala nämnd, som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, tillfälle att yttra sig i ärendet. Om denna nämnd finner att det föreligger skäl att närmare pröva fråga om ingripande enligt 26 kap. 9§ miljöbalken skall bestämmelserna i 25 a § gälla i tillämpliga delar vid byggnadsnämndens fortsatta handläggning.

25 c §

Vid prövningen av ärenden som avses i 25 a och 25 b §§ skall byggnadsnämnden ta till vara möjligheterna att förenkla det sammantagna förfarandet.

Om det finns särskilda skäl får byggnadsnämnden, efter hörande av berörda parter och i samråd med den kommunala nämnd som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, bestämma att bestämmelserna i 25 a eller 25 b § inte behöver tillämpas i ett ärende.

25 d §

Om den kommunala nämnd, som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet, med anledning av anmälan enligt miljöbalken finner skäl att meddela föreläggande om förbud eller om att verksamhetsutövaren skall ansöka

om tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken, får bygglov eller förhandsbesked om att bygglov kan påräknas inte lämnas.

26 §

I ett beslut varigenom lov lämnas, skall anges lovets giltighetstid samt de villkor och upplysningar i övrigt som behövs.

I ett beslut varigenom lov lämnas, skall anges lovets giltighetstid samt de föreskrifter som meddelas med stöd av 9 kap. 6 § och de villkor och upplysningar i övrigt som behövs.

27 §

Sökanden skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i det beslut varigenom ett ärende om lov avgörs. *Underrättelse skall också sändas till sådan i 22 § första stycket omnämnd person, organisation eller förening som yttrat sig i ärendet*, om det inte är uppenbart obehövt. Om beslutet går någon emot, skall han även underrättas om hur han kan överklaga det och om avvikande meningar som har antecknats i ett protokoll eller i någon annan handling.

Underrättelse får ske genom delgivning. Med sökanden får delgivning dock inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

Sökanden och annan part skall av byggnadsnämnden omedelbart underrättas om innehållet i det beslut varigenom ett ärende om lov avgörs, om det inte är uppenbart obehövt. Om beslutet går någon emot, skall han även underrättas om hur han kan överklaga det och om avvikande meningar som har antecknats i ett protokoll eller i någon annan handling.

Underrättelse om innehållet i ett beslut skall ske genom delgivning, om det inte är obehövt. Med sökanden får delgivning dock inte ske med tillämpning av 12 eller 15 § delgivningslagen (1970:428).

32 §

I beslut om bygglov får bestämmas att byggnadsarbeten inte får påbörjas förrän *fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller ställt säkerhet för ersättningen.*

Om bygglov eller marklov meddelas till en åtgärd som redan har utförts, får i beslutet om lov bestämmas skyldighet att vidta de ändringar i det utförda som behövs. I beslutet skall anges en viss tid inom vilken ändringarna skall vara utförda.

33 §

Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov.

Bestämmelser om bygglov för *tillfälliga åtgärder* finns i 14 §.

Bygglov, rivningslov och marklov upphör att gälla, om åtgärden inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från dagen för beslutet om lov. *Vid överklagande av ett beslut räknas tiden från den dag överinstansen meddelar sitt beslut.*

Bestämmelser om *tidsbegränsade och periodiska bygglov* finns i 14 §.

34 §

På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas *på den avsedda platsen.*

Meddelas det sökta tillståndet *får* bestämmas de villkor som behövs. Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet.

På ansökan skall byggnadsnämnden ge förhandsbesked huruvida en åtgärd som kräver bygglov kan tillåtas *i de avseenden som redovisas.*

Meddelas det sökta tillståndet *skall* bestämmas de villkor som behövs.

Tillståndet är bindande vid prövning av ansökan om bygglov som görs inom två år från dagen för beslutet. *Vid överklagande av ett beslut räknas*

Görs inte ansökan om bygglov inom den tid som anges i andra stycket, upphör tillståndet att gälla. I beslutet om förhandsbesked skall tas in en upplysning om detta. Sökanden skall också upplysas om att tillståndet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

Bestämmelserna i 19–23 samt 25–28 §§ skall tillämpas i fråga om förhandsbesked.

tiden från den dag överinstansen meddelar sitt beslut.

Beslutet om förhandsbesked skall innehålla upplysningar om att

1. tillståndet upphör att gälla om ansökan om bygglov inte görs inom den tid som anges i tredje stycket och

2. att förhandsbeskedet inte medför rätt att påbörja den sökta åtgärden.

9 kap.

Byggnadsarbeten, tillsyn och kontroll

Tillsyn och kontroll

1 §

Den som för egen räkning utför eller låter utföra byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggherren skall *vidare* se till att kontroll och provning *utförs* i tillräcklig omfattning. *Arbetena skall planeras och utföras* med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, skall rivningen ske på ett sådant sätt att olika material kan tas om hand var för

Den som för egen räkning utför eller låter utföra *projekterings-*, byggnads-, rivnings- eller markarbeten (byggherren) skall se till att arbetena utförs enligt bestämmelserna i denna lag och enligt föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. Byggherren skall se till att *arbetena planeras och utförs under lämplig ledning*, att kontroll och provning *sker* i tillräcklig omfattning *samt att arbetena planeras och utförs* med aktsamhet så att personer och egendom inte skadas och så att minsta möjliga obehag uppstår.

Byggherren skall närvara vid samråd enligt 5 och 10 §§ samt vid byggnadsnämndens tillsyn

sig enligt planen.

som enligt 6 § framgår av föreskrifter i bygglov eller rivningslov.

2 §

Minst tre veckor innan arbetena påbörjas skall byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden (bygganmälan), om arbetena avser

1. uppförande eller tillbyggnad av en byggnad,

2. åtgärder som avses i 8 kap. 2 § första stycket,

3. sådana ändringar av en byggnad som berör konstruktionen av de bärande delarna eller som avsevärt påverkar dess planlösning,

4. installation eller väsentlig ändring av hissar, eldstäder, rökkanaler eller anordningar för ventilation i byggnader,

5. installation eller väsentlig ändring av anordningar för vattenförsörjning eller avlopp i byggnader eller inom tomter,

6. underhåll av sådan bebyggelse med särskilt bevarandevärde som omfattas av skyddsbestämmelser som utfärdats med stöd av 5 kap. 7 § första stycket 4 eller 16 § 4.

Byggnadsarbetena får påbörjas tidigare än som anges i första stycket om byggnadsnämnden särskilt medger det.

Bygganmälan upphör att gälla om arbetena inte påbörjats inom två år från dagen för anmälan.

För åtgärder som kräver bygglov eller rivningslov skall en kvalitetsansvarig utses och anmälas av byggherren. En kvalitetsansvarig krävs inte vid enkla åtgärder.

Den kvalitetsansvarige skall

1. bevaka att lovet och i lovet intagna föreskrifter följs,

2. se till att en kontrollplan upprättas och att nödvändiga kontroller utförs,

3. vid avvikelser informera byggherren och vid behov meddela byggnadsnämnden,

4. vara närvarande vid byggsamråd och vid byggnadsnämndens tillsyn på byggplatsen och

5. avge utlåtande till byggherren och byggnadsnämnden som underlag för slutbevis.

Till kvalitetsansvarig får utses endast den som har fått godkännande (riksbehörighet) av ett organ som har ackrediterats för detta ändamål enligt 14 § lagen (1992:1119) om teknisk kontroll.

Sådant godkännande (certifiering) förutsätter självständig ställning, tydliga krav och uppgifter, och skall följas upp av det organ som meddelat riksbehörigheten.

Rivning av byggnader eller delar av byggnader som inte är komplementbyggnader, sådana ekonomibyggnader som avses i 8 kap. 1 § andra stycket eller sådana byggnader som avses i 8 kap. 10 § skall anmälas till byggnadsnämnden (rivningsanmälan).

Bestämmelserna i första – tredje styckena om när anmälan skall göras, när arbetena får påbörjas och när anmälan upphör att gälla skall tillämpas också i fråga om rivning.

Krav på byggnadsanmälan gäller inte

1. sådana åtgärder som rör en- eller tvåbostadshus och till dessa hörande komplementbyggnader och som enligt 8 kap. 4 § undantagits från krav på bygglov,

2. uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller därmed jämförlig näring inom områden som inte omfattas av detaljplan,

3. sådana åtgärder beträffande anläggningar som anges i 8 kap. 2 § andra stycket,

4. sådana åtgärder som anges i 2 § första stycket 3–5 i fråga om byggnader eller tomter som tillhör staten eller ett landsting,

5. åtgärder som rör sådana byggnader eller andra anläggningar som är avsedda för

Riksbehörighet krävs inte för åtgärder som avser tillbyggnad eller ändring av en- och tvåbostadshus eller därmed jämförbara åtgärder.

Byggnadsnämnden får godkänna en kvalitetsansvarig utan riskbehörighet om förutsättningarna är uppfyllda i ett enskilt ärende.

För skilda delar av ett projekt kan olika kvalitetsansvariga utses. En av dem skall samordna deras uppgifter.

3 §

Byggherrens kontroll skall avse projektering och utförande av byggnadsprojektet med avseende på alla tillämpliga samhällskrav.

Kontroll kan i enkla fall utföras av byggherren själv och skall i andra fall organiseras och övervakas av en kvalitetsansvarig, som enligt 2 §.

Byggherren upprättar själv eller genom en kvalitetsansvarig ett förslag till plan för hur kontrollen skall utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras (kontrollplan).

Kontroll kan ske såsom

1. egenkontroll utförd av personal inom projektorganisationen,

2. sakkunnigkontroll utförd av fristående eller annan särskilt sakkunnig person,

3. oberoende kontroll utförd

totalförsvaret och som är av hemlig natur.

av person eller organisation i tredjepartsställning, eller

4 i kombinationer av dessa former.

Kontroll skall omfatta alla moment som kan vara väsentliga för att uppfylla samhällskraven och skall dokumenteras så att uppkomna fel kan härledas tillbaka till källan. Dokumentation skall omfatta

1. vad som kontrolleras,
2. vem som kontrollerar,
3. mot vad kontrollen görs,
4. hur kontrollen sker och
5. resultatet av kontrollen.

4 §

Byggnadsanmälningar och rivningsanmälningar skall vara skriftliga. För enkla åtgärder räcker det med muntlig anmälan. Till en anmälan skall fogas en beskrivning av projektets art och omfattning. Till en rivningsanmälan skall också fogas en plan över hur rivningsmaterialet kommer att hanteras (rivningsplan). Byggnadsnämnden får i enskilda fall besluta att rivningsplan inte behöver ges in.

När en bygglovsansökan har kommit in skall byggnadsnämnden skyndsamt kalla till byggsamråd, om det inte är uppenbart obehövligt.

Till byggsamrådet skall byggherren, den som enligt 2 § anmälts som kvalitetsansvarig och andra som bestäms av nämnden kallas. Vid behov skall även Arbetsmiljöverket kallas. Om en sådan byggfelsförsäkring eller ett sådant färdigställandeskydd som avses i lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m. krävs, skall byggnadsnämnden bereda försäkringsgivaren respektive den som svarar för färdigställandeskyddet tillfälle att närvara vid samrådet.

Om byggnadsnämnden funnit byggsamrådet obehövligt, skall

nämnden meddela byggberren detta utan oskäligt dröjsmål och samtidigt lämna sådana upplysningar som avses i 6 § 7.

Byggsamråd skall alltid hållas när en byggherre begär det.

5 §

Om byggnadsåtgärder som anges i 2 § första stycket 1–5 och som kräver byggnämndens avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter där arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivarens räkning och det är känt för vilket slag av verksamhet utrymmena är avsedda, får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över åtgärderna.

Om byggnadsåtgärderna avser tillfälliga personalbostäder för sammanlagt minst tio boende, får byggnadsarbetena inte påbörjas förrän organisation som företräder arbetstagarna har fått tillfälle att yttra sig över åtgärderna.

Vid byggsamrådet, som kan delas upp och genomföras vid flera tillfällen, skall en genomgång efter behov ske av

1. om ansökningshandlingarna är tillräckliga som underlag för prövningen,
2. projektets förutsättningar för bygglov enligt 8 kap.,
3. avvägningar eller avvikelser som kan aktualiseras rörande varsamhets- och egenskapskraven,
4. byggherrens förslag till kontrollplan,
5. behov av kvalitetsansvarig och dennes uppgifter,
6. behov av utstakning,
7. byggnadsnämndens tillsynsåtgärder,
8. villkor för att byggnadsarbetena skall få påbörjas och
9. förutsättningar för slutbevis.

Vid byggsamråd skall byggnadsnämnden föra protokoll som underlag för föreskrifter i beslut om bygglov eller rivningslov.

6 §

När en byggnämnden har kommit in skall byggnadsnämnden skyndsamt låta staka ut byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och märka ut dess höjdläge, om det behövs med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt. Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, skall grannen kallas tillutstakningen.

I beslut om bygglov eller rivningslov skall tas in föreskrifter om

1. hur kontrollen skall utföras, organiseras, övervakas och dokumenteras enligt 3 §,

2. vilka kontrollintyg och övriga handlingar som skall ges in och vilka anmälningar som skall göras till byggnadsnämnden och

3. villkor för att påbörja byggnadsarbeten.

Dessutom skall anges

4. vem som har utsetts till kvalitetsansvarig enligt 2 §,

5. behov av ytterligare byggsamråd och andra åtgärder för tillsyn från byggnadsnämndens sida,

6. upplysningar avseende förutsättningar för slutbevis och ibruktagande samt

7. upplysningar om krav enligt annan lagstiftning.

I beslut om bygglov får meddelas föreskrifter för att precisera utformningskraven i 2 kap. 5 § i delar som inte reglerats i detaljplan eller områdesbestämmelser och för att precisera kraven på utförande enligt 2 och 2 a §§ i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Om särskilda skäl föreligger får föreskrifter tas in i separat beslut.

7 §

När en bygganmälan har kommit in skall byggnadsnämnden skyndsamt kalla till samråd (byggsamråd), om det inte är uppenbart obehövt. Till byggsamrådet skall byggherren, den som enligt 13 § anmälts som kvalitetsansvarig och andra som bestäms av nämnden kallas. Vid behov skall även Arbetsmiljöverket kallas. Om det krävs en sådan byggfelsförsäkring eller ett sådant färdigställandeskydd som avses i lagen (1993:320) om byggfelsförsäkring m.m., skall byggnadsnämnden bereda försäringsgivaren respektive den som svarar för färdigställandeskyddet tillfälle att närvara vid samrådet.

Om byggnadsnämnden funnit byggsamråd obehövt, skall nämnden meddela byggherren detta utan oskäligt dröjsmål och samtidigt lämna sådana upplysningar som avses i 8 § tredje stycket.

Byggsamråd skall alltid hållas när en byggherre begär det.

När ett beslut om bygglov har fattats skall byggnadsnämnden skyndsamt låta staka ut byggnaden, tillbyggnaden eller anläggningen och märka ut dess höjdläge, om det behövs med hänsyn till förhållandena på platsen och omständigheterna i övrigt.

Är byggnaden eller anläggningen till sitt läge direkt beroende av gränsen mot en grannes fastighet, skall grannen kallas till utstakningen.

8 §

Vid byggsamrådet skall en genomgång göras av

1. arbetenas planering,
2. de åtgärder för besiktning, tillsyn och övrig kontroll som är nödvändiga för att byggnaden eller anläggningen skall kunna antas komma att uppfylla de krav som avses i 3 kap.,

Rivnings- och byggavfall skall hanteras på ett sådant sätt att olika material kan tas om hand var för sig. Farligt avfall, för vilket gäller särskilda bestämmelser, skall anmälas till den kommunala nämnd, som skall fullgöra kommunens uppgifter inom miljö- och hälso-

3. den samordning som be- skyddsområdet.
hövs.

Över samrådet skall föras protokoll.

Om byggnadsnämnden finner anledning anta att ett projekt som inte kräver bygglov, fordrar tillstånd av någon annan myndighet, skall nämnden under samrådet upplysa byggherren om detta.

9 §

Vid byggsamrådet eller snarast möjligt därefter skall byggnadsnämnden, om det inte är uppenbart obehövt, besluta om en kontrollplan för arbetena. I kontrollplanen skall anges vilken kontroll som skall utföras, vilka intyg och övriga handlingar som skall företes för nämnden samt vilka anmälningar som skall göras till nämnden. Kontrollen kan utföras genom dokumenterad egenkontroll, av fristående sakkunniga eller, om det finns särskilda skäl, av byggnadsnämnden.

Byggnadsnämnden får enligt 16 kap. 7 § första stycket även i andra fall än som avses i första stycket andra meningen besikta byggprojektet.

Byggnadsnämnden får i samband med ingripanden enligt 10 kap. 3 § besluta om ändring av kontrollplanen.

Byggnadsarbeten får inte påbörjas för bygglovspliktiga åtgärder förrän bygglov har givits och följande förutsättningar är uppfyllda om de tagits in som föreskrifter i bygglov, innebärande att

1. kvalitetsansvarig skall ha utsetts om sådan krävs enligt 2 §,

2. om åtgärderna avser arbetslokaler eller personalrum för verksamheter där arbetstagare skall utföra arbete för arbetsgivares räkning och det är känt för vilket slag av verksamhet utrymmena är avsedda, skall skyddsombud, skyddskommitté eller organisation som företräder arbetstagarna ha fått tillfälle att yttra sig över åtgärderna,

3. om åtgärderna avser tillfälliga personalbostäder för sammanlagt minst tio boende, skall organisation som företräder arbetstagarna ha fått tillfälle att yttra sig över åtgärderna,

4. om en byggfelsförsäkring eller ett färdigställandeskydd en-

ligt lagen (1993:320) om bygghetsförsäkring m.m. behövs skall bevis om försäkringen respektive färdigställandeskyddet ha visats upp för byggnadsnämnden,

5. om ett besked om skyddsrum krävs enligt 6 kap. 8 § lagen (1994:1720) om civilt försvar, skall sådant besked ha uppvisats för byggnadsnämnden,

6. bevis skall ha visats upp att fastighetsägaren har betalat ersättning för gator eller andra allmänna platser eller ställt säkerhet för ersättningen, om sådant villkor uppställts i bygglovet och

7. utstakning skall ha skett om en sådan ansetts behövlig vid byggsamrådet.

10 §

När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 10 kap., skall nämnden utfärda ett bevis om detta (slutbevis).

Om byggnadsnämnden finner att det brister i förutsättningarna för att utfärda slutbevis, skall byggnadsnämnden utan oskäligt dröjsmål ta ställning till i vilken omfattning byggnaden skall få användas innan bristerna avhjälpes.

I god tid innan byggnadsprojektet eller byggnadsetappen färdigställs för ibruktagande skall byggherren till byggnadsnämnden lämna in i bygglovsbeslutet föreskrivet underlag för slutbevis.

Byggnadsnämnden skall därefter skyndsamt kalla till ett avslutande byggsamråd om det inte är uppenbart obehövligt.

Till det avslutande byggsamrådet skall byggherren och den kvalitetsansvarige enligt 2 § samt andra som nämnden bestämmer kallas.

Vid det avslutande byggsamrådet skall en genomgång ske av

1. läget i projektet,

2. sakliga förutsättningar och formella krav för slutbevis,
3. den kvalitetsansvariges utlåtande enligt 2 §,
4. behov av slutbesiktning eller andra åtgärder,
5. planer och villkor för ibruktagande och
6. byggnadsnämndens handlingsalternativ.

11 §

Byggnadsnämndens beslut i fråga om byggsamråd och kontrollplan upphör att gälla om byggnadsarbetena inte påbörjats inom två år från dagen för bygganmälan.

När byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt bygglovet och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 10 kap., skall nämnden utfärda ett bevis om detta (slutbevis).

Innan slutbevis meddelats får byggnadsverk inte tas i bruk i de delar som omfattas av bygglovet om inte byggnadsnämnden beslutar annat.

När byggnadsnämnden fått in eller införskaffat underlag för att pröva frågan om slutbevis skall nämnden skyndsamt meddela slutbevis eller besluta om ingripande enligt 10 kap.

Slutbevis får meddelas i etapper och utfärdas med anmärkningar eller villkor avseende mindre allvarliga brister.

12 §

Om det krävs en sådan byggförsäkring eller ett sådant färdigställandeskydd som avses i lagen (1993:320) om byggförsäkring m.m., får byggnads-

Om den kvalitetsansvarige inte utför sina uppgifter enligt lagen skall byggherren omedelbart underrätta byggnadsnämnden.

Om byggnadsnämnden finner

arbetena inte påbörjas förrän bevis om försäkeringen respektive färdigställandeskyddet har visats upp för byggnadsnämnden. Motsvarande gäller, om det krävs ett besked om skyddsrum krävs enligt 6 kap. 8 § lagen (1994:1720) om civilt försvar.

I de fall en rivningsplan skall finnas enligt 4 §, får rivningsarbetena inte påbörjas förrän byggnadsnämnden godkänt rivningsplanen.

att den kvalitetsansvarige har åsidosatt sina skyldigheter, får nämnden ge en tillsägelse eller besluta att en annan kvalitetsansvarig skall utses. Nämnden skall, i de fall den kvalitetsansvarige har riksbehörighet, anmäla sitt beslut till det organ som meddelat riksbehörigheten.

10 kap.

3 §

Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen. *Byggnadsnämnden får också, om nämnden finner att byggherren inte följer någon väsentlig del av en kontrollplan, förbjuda att ett byggnadsarbete fortsätts innan de uppkomna bristerna avhjälpes.*

Är det uppenbart att ett arbete eller en åtgärd som avses i första stycket äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa, skall nämnden förbjuda att arbetet eller åtgärden fortsätts, även om de förutsättningar som anges i första stycket inte föreligger.

Om byggnadsnämnden finner att byggherren i något väsentligt avseende avviker från en rivningsplan, får nämnden förbjuda

Byggnadsnämnden får förbjuda att ett visst byggnads-, rivnings- eller markarbete eller en viss åtgärd fortsätts, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden strider mot denna lag eller mot någon föreskrift eller något beslut som har meddelats med stöd av lagen.

att rivningen fortsätts till dess att byggherren visar att det finns förutsättningar för att planen kommer att följas

Förbud enligt denna paragraf får förenas med vite.
Beslut enligt denna paragraf gäller omedelbart.

4 §

Utför någon utan lov en åtgärd som kräver bygglov, rivningslov eller marklov, skall byggnadsavgift tas ut.

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 500 kronor. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Är överträdelsen ringa, får byggnadsavgiften bestämmas till ett lägre belopp än som följer av andra stycket eller helt efterges.

6 §

Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan att det

Byggnadsavgiften skall bestämmas till ett belopp som motsvarar fyra gånger den avgift som enligt taxa, fastställd med stöd av 11 kap. 5 §, skulle ha betalats om lov till samma åtgärd hade meddelats. Byggnadsavgiften skall dock bestämmas till minst 2 000 kronor. När avgiften bestäms på grundval av taxan, skall hänsyn inte tas till sådana höjningar eller sänkningar av normalbeloppet som enligt taxan orsakas av omständigheterna i det särskilda fallet. Hänsyn skall inte heller tas till belopp som avser kostnader för nybyggnadskarta, utstakning eller lägeskontroll av byggnad eller andra mätningstekniska åtgärder.

Särskild avgift skall tas ut om, i andra fall än som avses i 4 § första stycket, en överträdelse sker genom att

1. arbete utförs utan att det

finns någon kvalitetsansvarig enligt 9 kap. 13 §,

2. någon underlåter att göra bygganmälan eller rivningsanmälan när sådan anmälan skall göras eller

3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 200 och högst 1 000 kronor. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

finns någon kvalitetsansvarig enligt 9 kap. 2 §,

2. bygglovspliktigt byggnadsverk tas i bruk innan slutbevis meddelats eller

3. arbete utförs i strid mot något beslut som byggnadsnämnden har meddelat enligt denna lag.

Den särskilda avgiften skall bestämmas till minst 2 000 kronor och högst ett prisbasbelopp. Är överträdelsen ringa, behöver någon avgift inte tas ut.

8 §

Frågor om byggnadsavgift och särskild avgift prövas av byggnadsnämnden.

Frågor om tilläggsavgift prövas av allmän förvaltningsdomstol på talan av byggnadsnämnden.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Frågor om tilläggsavgift prövas av *plan- och miljödomstolar* på talan av byggnadsnämnden.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till *Plan- och miljööverdomstolen*.

17 §

Om en byggnad eller annan anläggning inom område med detaljplan har kommit att medföra stora olägenheter för trafiksäkerheten på grund av att förhållandena har ändrats, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att ta bort den eller att vidta någon annan åtgärd med den. Beträffande byggnader får dock sådant föreläggande meddelas endast om byggnaden kan flyttas utan svårighet eller är av ringa värde.

Inom områden med detaljplan får byggnadsnämnden, om det behövs med hänsyn till trafiksäkerheten, förelägga ägaren av en fastighet eller en byggnad att anordna stängsel eller ändra utfart eller annan utgång mot gator eller vägar.

Om en byggnad eller annan anläggning för industriändamål inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

Om en byggnad eller annan anläggning för industriändamål, *tunnel- eller gruvdrift* inte längre används, får byggnadsnämnden förelägga ägaren att anordna stängsel kring den, om det behövs till skydd mot olycksfall.

11 kap. Byggnadsnämnden

5 §

Byggnadsnämnden får ta ut avgift i ärenden angående lov och förhandsbesked och i ärenden som föranleds av en bygganmälan eller rivningsanmälan enligt 9 kap. 2 § samt i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får *dessutom, efter det att bygganmälan som avser åtgärder som anges i 9 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 inkommit avseende* uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner, områdesbestämmelser *och fastighetsplaner*. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Byggnadsnämnden får i ärenden angående lov och förhandsbesked ta ut avgift *för åtgärder som behövs för prövning eller tillsyn* och i andra ärenden som föranleder upprättande av nybyggnadskarta, ritningsgranskning, besiktning, framställning av arkivbeständiga handlingar eller andra tids- eller kostnadskrävande åtgärder.

Byggnadsnämnden får *vid åtgärder som avser* uppförande, tillbyggnad eller annan ändring av en byggnad eller annan anläggning, *även* ta ut en planavgift för att täcka kostnaderna för sådana åtgärder som erfordras för att enligt denna lag upprätta eller ändra detaljplaner *och* områdesbestämmelser. Planavgift får tas ut endast om fastighetsägaren har nytta av planen eller bestämmelserna.

Avgifterna får tas ut med högst det belopp som motsvarar kommunens genomsnittliga kostnad för åtgärderna. Grunderna för beräkning av avgifterna skall anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.

Avgifterna tas ut av sökanden och får tas ut i förskott.

**12 kap. Statlig kontroll be-
träffande områden av riks-
intresse m.m.**

12 kap. Statlig kontroll

1 §

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. *regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,*

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller

4. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

Länsstyrelsen skall pröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det kan befaras att beslutet innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte iakttas, eller

3. en bebyggelse annars blir olämplig med hänsyn till de boendes och övrigas hälsa eller till behovet av skydd mot olyckshändelser.

6 §

Regeringen får förelägga kommunen att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1 och 2.

Regeringen får förelägga kommunen att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose sådana intressen som avses i 1 § 1.

13 kap. Överklagande

1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan,

4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900), nämligen

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt en kommunal nämnd att anta, ändra eller upphäva detaljplaner och områdesbestämmelser eller att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

3. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,

4. kommunfullmäktiges och kommunala nämnders beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och

andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,

5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt

6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

Andra beslut rörande gatukostnader än de som anges i första stycket 4 får ej överklagas. Att tvister rörande gatukostnader prövas av fastighetsdomstol framgår av 15 kap. 8 §.

andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,

5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden samt

6. kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

2 §

Andra beslut enligt denna lag av kommunfullmäktige och kommunala nämnder än de som anges i 1 § får överklagas hos länsstyrelsen.

Sådana beslut får dock inte överklagas till den del de avser

1. frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked,

2. behovet av byggsamråd.

Sådana beslut får dock inte överklagas till den del de avser

1. frågor som redan är avgjorda genom detaljplan, områdesbestämmelser eller förhandsbesked,

2. frågor i ett ärende om bygglov, som redan är avgjorda vid prövning avseende tillstånd enligt 9 kap. 6 § miljöbalken till den miljöfarliga verksamhet bygglovsprövningen avser.

3 §

Bestämmelser om överklagande av beslut som avses i 2 § finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan räknas dock från den dag då

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett över-

justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När ett sådant beslut har fattats av kommunfullmäktige, skall vad som föreskrivs i 23–25 §§ förvaltningslagen om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

klagat ärende i övrigt får överklagas hos plan- och miljödomstol.

Länsstyrelsens beslut överklagas till den domstol inom vars domkrets länsstyrelsen har sin kansliort. Om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall domstolen överlämna målet till regeringen för prövning.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till Plan- och miljööverdomstolen.

4 §

Länsstyrelsens beslut enligt 12 kap. 3 § att helt eller i en viss del upphäva ett beslut om detaljplan, områdesbestämmelser, lov eller förhandsbesked får överklagas hos regeringen. Andra beslut av länsstyrelsen enligt 12 kap. får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut i ett överklagat ärende om antagande, ändring eller upphävande av en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan får överklagas hos regeringen.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Om målet rör en fråga av särskild betydelse för Försvarmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt skall domstolen

Beslut som avses i 2 § får överklagas av den som beslutet angår, om avgörandet går honom eller henne emot. När ett sådant beslut angår staten får det överklagas av förvaltande myndighet.

En kommun får överklaga ett beslut som berör kommunens intressen och som har gått kommunen emot. Motsvarande gäller också regionplaneorgan eller kommunalförbund.

En sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan som kan antas medföra betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för verksamheter eller åtgärder som anges i 5 kap. 18 §

överlämna målet till regeringen tredje stycket för prövning.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

5 §

Beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en *fastighetsplan* får överklagas endast av den som senast under utställningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda. Om bestämmelserna för enkelt planförfarande har tillämpats, får beslutet överklagas endast av den som enligt 5 kap. 28 § har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Om ett planförslag efter utställningen eller, när bestämmelserna om enkelt planförfarande tillämpats, efter det att underrättelse skett enligt 5 kap. 28 § andra stycket ändras till nackdel för någon, får han, utan hinder av bestämmelserna i första stycket av denna paragraf, överklaga beslutet. Bestämmelserna i första stycket utgör inte heller hinder mot att överklaga beslutet på den grunden att det inte har tillkommit i laga ordning.

6 §

Har upphävts genom lag (1994:819).

Bestämmelser om överklagande av beslut som avses i 2 § finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då justeringen av protokollet med beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla.

När ett sådant beslut har fattats av kommunfullmäktige, skall vad som föreskrivs i 23–25 §§ förvaltningslagen om den myndighet som har meddelat beslutet i stället avse kommunstyrelsen.

7 §

Ett beslut i fråga om lov eller förhandsbesked inom sådana skydds- eller säkerhetsområden som avses i 8 kap. 9 § tredje stycket får överklagas av Luftfartsstyrelsen, om beslutet berör en civil flygplats, av tillsynsmyndigheten, om beslutet berör en kärnreaktor eller annan kärnenergianläggning, och i övriga fall av Försvarsmakten, Krisberedskapsmyndigheten eller Statens räddningsverk eller de myndigheter de bestämmer.

Överprövande myndighet skall, då fråga är om överprövning av andra beslut än de som anges i 1 §, pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på sätt som den som överklagar angivit eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet.

8 §

Den myndighet som har att pröva överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, områdesbestämmelser eller en fastighetsplan skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

Den myndighet som har att pröva överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser skall antingen fastställa eller upphäva beslutet i dess helhet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Utan kommunens medgivande får ändringar av ringa betydelse göras.

På kommunens begäran kan myndigheten förordna att det överklagade beslutet, utan hinder av att överklagandet inte har slutligen avgjorts, får genomföras i sådana delar som uppenbarligen

inte berörs av överklagandet. Sådana förordnanden får inte överklagas.

15 kap.

3 §

Talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § andra stycket skall väckas inom tre år efter genomförandetidens utgång.

Har ansökan gjorts om förlängning av genomförandetiden eller har kommunen väckt fråga om förnyelse av genomförandetiden, skall målet förklaras vilande till dess att ärendet slutligt har avgjorts. Förlängs eller förnyas genomförandetiden, förfaller kommunens talan.

<p>Bestämmelserna i andra stycket om vilandeförklaring gäller även i fall då talan har väckts om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket och ansökan gjorts om fastighetsbildning i överensstämmelse med <i>fastighetsplanen</i>. Bildas fastighet som överensstämmer med <i>fastighetsplanen</i>, förfaller kommunens talan.</p>	<p>Bestämmelserna i andra stycket om vilandeförklaring gäller även i fall då talan har väckts om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket och ansökan gjorts om fastighetsbildning i överensstämmelse med <i>detaljplanen</i>. Bildas fastighet som överensstämmer med <i>detaljplanen</i>, förfaller kommunens talan.</p>
---	---

När kommunen har väckt talan om inlösen enligt 6 kap. 24 § första stycket, skall fastighetsdomstolen omedelbart sända under rättelse om det till lantmäterimyndigheten.

16 kap.

1 §

<p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 3 kap. behövs</p>	<p>Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om krav på byggnader m.m. som utöver bestämmelserna i 2 kap. behövs</p>
--	--

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, 2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter, områden | <ol style="list-style-type: none"> 1. till skydd för liv, personlig säkerhet eller hälsa, 2. för en lämplig utformning av byggnader och andra anläggningar samt tomter, områden |
|---|---|

för andra anläggningar än byggnader och allmänna platser,

3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om kvalitetsansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 9 kap. 13–15 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 3 kap.

för andra anläggningar än byggnader och allmänna platser,

3. för kontroll av att föreskrifter som avses i 1 efterlevs.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter om kvalitetsansvariga som behövs utöver bestämmelserna i 9 kap. 2 och 12 §§.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i 2 kap.

17 kap. Övergångsbestämmelser

11 §

Tomtindelningar enligt byggnadslagen (1947:385) eller stadsplanelagen (1931:142) samt sådana äldre tomtindelningar som anges i 80 § sistnämnda lag skall gälla som *fastighetsplan enligt denna lag*.

Tomtindelningar enligt byggnadslagen (1947:385) eller stadsplanelagen (1931:142) samt sådana äldre tomtindelningar som anges i 80 § sistnämnda lag skall gälla som *bestämmelser enligt 5 kap. 7 c §*.

18 a §

Byggnadsnämnden får i ett ärende om bygglov förklara att en nybyggnadsåtgärd eller fastighetsbildning som har utförts i strid mot en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning med stöd av

34 §, 38 § tredje stycket eller 110 § första stycket byggnadslagen (1947:385) eller motsvarande äldre bestämmelser eller 3 kap. 2 § tredje stycket fastighetsbildningslagen i dess

Byggnadsnämnden får i ett ärende om bygglov förklara att en nybyggnadsåtgärd eller fastighetsbildning som har utförts i strid mot en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning med stöd av

34 §, 38 § tredje stycket eller 110 § första stycket byggnadslagen (1947:385) eller motsvarande äldre bestämmelser eller 3 kap. 2 § tredje stycket fastighetsbildningslagen i dess

lydelse vid utgången av juni 1987, skall anses utgöra en sådan avvikelse som avses i 8 kap. 11 § första stycket 2 b. En sådan förklaring får avse endast mindre avvikelser från planen eller tomtindelningen vilka är förenliga med syftet med denna.

Förklaringen får lämnas endast i beslut om bifall till ansökan om bygglov.

Första stycket skall tillämpas också i fråga om fastighet, byggnad eller annan anläggning i den utsträckning den efter ett beslut om fastställelse av en stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning avviker från planen eller tomtindelningen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2008.
 2. Äldre bestämmelser gäller för överklagande av beslut som anhängiggjorts hos regeringen eller i allmän förvaltningsdomstol före den 1 januari 2008.
 3. Äldre bestämmelser gäller för ärenden där ansökan har gjorts eller handläggningen avseende uttag av sanktionsavgift har inletts före den 1 januari 2008.
 4. Fastighetsplaner skall gälla som bestämmelser enligt 5 kap. 7 c.
 5. Områdesbestämmelser som har utfärdats med stöd av 5 kap. 16 § enligt lydelsen före den 1 januari 2008 skall gälla längst till och med den 31 december 2012.
 6. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om beslut om lov för tillfällig åtgärd.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

att 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Byggnadsverk som uppförs eller ändras skall, under förutsättning av normalt underhåll, under en ekonomiskt rimlig livslängd uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för avsett ändamål,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

De tekniska egenskapskraven skall iakttas med beaktande av de varsamhetskrav som finns i 3 kap. 10-14 §§ plan- och bygglagen (1987:10).

Vid uppförande eller ändring av byggnadsverk skall väsentliga tekniska egenskapskrav uppfyllas i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för avsett ändamål,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

Egenskapskraven skall vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd och under förutsättning av normalt underhåll.

De tekniska egenskapskraven skall iakttas med beaktande av de varsamhetskrav som finns i 2 kap. 5 och 9 §§ plan- och bygglagen (1987:10).

Byggnadsverk skall underhållas så att deras egenskaper i de hänseenden som avses i första stycket i huvudsak bevaras. Anordningar som är avsedda att tillgodose kraven i första stycket 2–4, 6 och 8 skall hållas i stånd.

3 Förslag till lag om ändring i fastighetsbildningslagen (1970:988)

Härigenom föreskrivs i fråga om fastighetsbildningslagen (1970:988)

att 3 kap. 2 §, 5 kap. 5 §, 7 kap. 1, 4, 6 och 8 kap. 4 § skall ha följande lydelse och

att det skall införas en ny paragraf 5 kap. 4 a § med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

2 §

Inom område med detaljplan, *fastighetsplan* eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får fastighetsbildning inte ske i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras. *Får på grund av lov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen (1987:10) byggnad uppföras eller annan därmed jämförlig åtgärd företas i strid mot planen eller bestämmelserna, utgör vad som nu har sagts inte hinder mot fastighetsbildning som behövs för att lovet eller förhandsbeskedet skall kunna utnyttjas.*

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, skall fastighetsbildning ske så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas. Får på grund av särskilt medgivande byggnad uppföras eller annan därmed jämförlig åtgärd företas i strid mot sådan bestämmelse, utgör vad som nu har sagts ej hinder mot fastighetsbildning som behövs för att medgivandet skall kunna utnyttjas.

Om det finns särskilda skäl, får undantag medges från bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag prövas på begäran av lantmäterimyndigheten av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av kommunal myndighet. Att därvid regeringens tillåtelse behövs i vissa fall följer av 7 kap. 29 § miljöbalken.

En kommunal myndighets beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos regeringen.

5 kap.

4 a §

Bestämmelserna i 4 § första stycket skall inte tillämpas om det i en detaljplan har meddelats bestämmelser om fastighetsindelningen eller om servitut enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10) och fastighetsbildningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

5 §

Fastighetsreglering som begärts av sakägare får genomföras endast om den är nödvändig för att en fastighet som tillhör sökanden skall förbättras. Kravet på att fastigheten skall förbättras gäller inte om regleringen har begärts av en samfällighetsförening och berör en samfällighet som inte längre är av gemensam betydelse för delägarfastigheterna. Kravet gäller inte heller om fastighetsregleringen behövs för att få fastigheten att stämma bättre överens med gällande detaljplan, *fastighetsplan* eller järnvägsplan.

Fastighetsreglering som begärts av sakägare får genomföras endast om den är nödvändig för att en fastighet som tillhör sökanden skall förbättras. Kravet på att fastigheten skall förbättras gäller inte om regleringen har begärts av en samfällighetsförening och berör en samfällighet som inte längre är av gemensam betydelse för delägarfastigheterna. Kravet gäller inte heller om fastighetsregleringen behövs för att få fastigheten att stämma bättre överens med gällande detaljplan eller järnvägsplan.

Har regleringen påkallats av annan än sakägare eller innebär ansökan av sakägare att regleringen, för att ej möta hinder enligt 4 § andra stycket, skall göras mer omfattande än som krävs för att sökandens fastighet skall förbättras, får regleringen ej äga rum, om de sakägare som har ett väsentligt intresse i saken mera allmänt motsätter sig regleringen och har beaktansvärda skäl för det. Vid prövningen av sådan fråga skall främst deras mening beaktas som har störst nytta av regleringen.

Andra stycket gäller icke, om behovet av fastighetsreglering är synnerligen angeläget.

7 kap.

1 §

Servitut som bildas genom fastighetsreglering skall vara av väsentlig betydelse för fastighets ändamålsenliga användning. Vid detta bedömande skall hänsyn ej tagas till rättighet som är grundad på frivillig upplåtelse.

Utan stöd av överenskommelse mellan ägaren av den härskande fastigheten och ägaren av den tjänande fastigheten får servitutet ej innefatta skyldighet för den senare att underhålla väg, byggnad eller annan anläggning som avses med servitutet. Servitut får ej bildas för viss tid eller göras beroende av villkor. Dock får bestämmas att servitut skall gälla endast så länge ändamålet ej tillgodosetts på annat sätt som särskilt anges.

För bildande av servitut varom bestämmelser har meddelats i en *fastighetsplan* gäller inte första stycket och 5 kap. 8 §.

För bildande av servitut varom bestämmelser har meddelats i en *detaljplan enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* gäller inte första stycket och 5 kap. 8 §.

4 §

För att servitut skall få ändras krävs att det hindrar ett ändamålsenligt utnyttjande av den tjänande fastigheten eller dess användning i enlighet med detaljplan, *fastighetsplan* eller områdesbestämmelser och att denna olägenhet kan undanröjas genom ändringen.

För att servitut skall få ändras krävs att det hindrar ett ändamålsenligt utnyttjande av den tjänande fastigheten eller dess användning i enlighet med detaljplan eller områdesbestämmelser och att denna olägenhet kan undanröjas genom ändringen.

Har ändrade förhållanden inträtt efter servitutets tillkomst, får servitutet ändras, om det skulle innebära väsentlig fördel för den tjänande eller den härskande fastigheten utan att för den andra medföra olägenhet av betydelse.

6 §

För ändring eller upphävande av servitut vid sådan fastighetsreglering som avser ändring i fastighetsindelningen gäller icke de i 4 och 5 §§ föreskrivna särskilda villkoren, om åtgärden är av betydelse för regleringen.

För ändring eller upphävande av servitut varom bestämmelser har meddelats i en *fastighetsplan* gäller inte 4 och 5 §§ samt 5 kap. 8 §.

För ändring eller upphävande av servitut varom bestämmelser har meddelats i en *detaljplan enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* gäller inte 4 och 5 §§ samt 5 kap. 8 §.

8 kap.

4 §

Tillhör områden som enligt en *fastighetsplan* skall bilda en fastighet olika ägare, får ägare av sådant område på begäran lösa återstoden av den blivande fastigheten utan hinder av de inskränkningar beträffande inlösen som framgår av 5 kap. 7 § och av 1–3 §§ i detta kapitel. Yrkas inlösen av flera, äger den företrädare vars område vid uppskattning åsättes största värdet. Åsättes områdena lika värde, äger den företrädare som först yrkat inlösen. Om ändringar i fastighetsindelningen samtidigt genomföres med tillämpning av 5 kap., skall dessa beaktas vid uppskattningen.

Tillhör områden som enligt *bestämmelser i en detaljplan enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* skall bilda en fastighet olika ägare, får ägare av sådant område på begäran lösa återstoden av den blivande fastigheten utan hinder av de inskränkningar beträffande inlösen som framgår av 5 kap. 7 § och av 1–3 §§ i detta kapitel. Yrkas inlösen av flera, äger den företrädare vars område vid uppskattning åsättes största värdet. Åsättes områdena lika värde, äger den företrädare som först yrkat inlösen. Om ändringar i fastighetsindelningen samtidigt genomföres med tillämpning av 5 kap., skall dessa beaktas vid uppskattningen.

-
1. Denna lag träder ikraft den 1 januari 2008.
 2. 5 kap. 4 a § skall endast tillämpas om bestämmelserna i 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10) har meddelats i en detaljplan som antagits efter ikraftträdandet.

4 Förslag till lag om ändring i ledningsrättslagen (1973:1144)

Härigenom föreskrivs i fråga om ledningsrättslagen (1973:1144) att 6 a och 8 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bestämmelsen i 6 § skall inte tillämpas om det i en *fastighetsplan* har meddelats bestämmelser om en ledningsrätt och ledningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

Inom område med detaljplan, *fastighetsplan* eller områdesbestämmelser får en ledningsrätt inte upplåtas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, skall ledningsrätt upplåtas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får på begäran av lantmäterimyndigheten medges undantag från bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag prövas av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av kommunal myndighet.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En kommunal myndighets beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos regeringen.

Föreslagen lydelse

6 a §

Bestämmelsen i 6 § skall inte tillämpas om det i en *detaljplan* har meddelats bestämmelser om en ledningsrätt *enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* och ledningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

8 §

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får en ledningsrätt inte upplåtas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2008.

5 Förslag till lag om ändring i anläggningslagen (1973:1149)

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149) att 2, 6 a, och 9 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lagens bestämmelser om fastighet *äger motsvarande tillämpning* på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *ej* hör till fastighet och på naturreservat.

Föreslagen lydelse

2 §

Lagens bestämmelser om fastighet *skall tillämpas* på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som *inte* hör till fastighet, *på kommun* och på naturreservat.

6 a §

Bestämmelserna i 5 och 6 §§ skall inte tillämpas om det i en *fastighetsplan* har meddelats bestämmelser om en gemensamhetsanläggning och anläggningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

Bestämmelserna i 5 och 6 §§ skall inte tillämpas om det i en *detaljplan* har meddelats bestämmelser om en gemensamhetsanläggning *enligt 5 kap. 7 c § plan- och bygglagen (1987:10)* och anläggningsbeslut meddelas under detaljplanens genomförandetid.

9 §

Inom område med detaljplan, *fastighetsplan* eller områdesbestämmelser får en gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får en gemensamhetsanläggning inte inrättas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får dock mindre avvikelser göras.

Gäller naturvårdsföreskrifter eller andra särskilda bestämmelser för marks bebyggande eller användning än som avses i första stycket, skall anläggning inrättas så, att syftet med bestämmelserna inte motverkas.

Om det finns särskilda skäl, får på begäran av lantmäterimyndigheten medges undantag från bestämmelser som avses i andra stycket. Frågor om undantag prövas av länsstyrelsen eller efter dess förordnande av kommunal myndighet.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

En kommunal myndighets beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos länsstyrelsen.

Länsstyrelsens beslut i fråga som avses i tredje stycket får överklagas genom besvär hos regeringen.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2008.

6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs i fråga om ordningslagen (1993:1617) att 1 kap. 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Med offentlig plats enligt denna lag avses

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Med offentlig plats enligt denna lag avses

1. allmänna vägar,
2. gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisats som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål,
3. områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt
4. andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får föreskriva att anläggningar för lek, idrott, camping eller friluftsliv, badplatser, järnvägsområden, begravningsplatser och andra sådana områden, om de inte omfattas av bestämmelserna i första stycket, skall jämföras med offentliga platser vid tillämpning av 3 kap. och av lokala föreskrifter, under förutsättning att områdena är tillgängliga för allmänheten.

Om ett område eller utrymme som avses i första stycket är tillgängligt för allmänheten endast under vissa tider, är det offentlig plats under dessa. Detsamma gäller områden som omfattas av en föreskrift enligt andra stycket.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2008.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning att 2 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

På gator, torg, parker och andra *allmänna platser* som är *redovisade* i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna skall utföras av staten som väghållare.

Föreslagen lydelse

2 §

På gator, torg, parker och andra platser som i detaljplan enligt plan- och bygglagen (1987:10) *har redovisats som allmän plats* och för vilka kommunen är huvudman ansvarar kommunen för att platserna genom gatuhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet. Kommunens skyldigheter gäller inte, om åtgärderna skall utföras av staten som väghållare.

Fastighetsinnehavare är skyldig att utföra sådana åtgärder som avses i första stycket inom områden som i detaljplan redovisas som kvartersmark och som har iordningställts och begagnas för allmän trafik.

Utan hinder av vad som sägs i andra stycket ansvarar dock kommunen i enlighet med vad som anges i första stycket för områden som skall användas för allmän trafik och som har upplåtits till kommunen med nyttjanderätt eller annan särskild rätt enligt 14 kap. 2 § plan- och bygglagen. När särskilda skäl föreligger, får

regeringen på framställning av kommunen medge undantag från kommunens skyldighet enligt första stycket.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2008.

8 Förslag till lag om ändring i miljöbalken (1998:808)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöbalken (1998:808) att 12 kap. 6 § och 20 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

12 kap. Jordbruk och annan verksamhet

6 §

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.

Kan en verksamhet eller åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. *Anmälan för samråd behöver dock inte göras när det gäller verksamhet eller åtgärd för vilken bygglov lämnats enligt bestämmelserna i 8 kap. plan- och bygglagen (1987:10).*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan skall innehålla.

Verksamhet eller åtgärd som skall anmälas för samråd får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte tillsynsmyndigheten medger något annat.

Den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om

rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap.

20 kap. Domstolar

3 §

Vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på *miljödombstolar* och *Miljööverdomstolen* samt vid Högsta domstolens prövning av mål som avses i denna balk, om inte annat följer av balken eller annan lag. Vid handläggningen av ärenden tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i *miljödombstolarna* i de mål dom överklagats dit och vid prövning av utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till *Miljööverdomstolen*, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § överklagar ett beslut eller en dom, skall dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

Vad som är föreskrivet om tvistemål i allmän domstol tillämpas även på *plan- och miljödombstolar* och *Plan- och miljööverdomstolen* samt vid Högsta domstolens prövning av mål som avses i denna balk, om inte annat följer av balken eller annan lag. Vid handläggningen av ärenden tillämpas lagen (1996:242) om domstolsärenden.

Bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291) tillämpas i *plan- och miljödombstolarna* i de mål dom överklagats dit och vid prövning av *uttag av tilläggsavgift och* utdömande av vite efter särskild ansökan av myndighet samt vid överklagande av sådana mål till *Plan- och miljööverdomstolen*, om inte annat följer av denna balk eller annan lag. När en ideell förening med stöd av 16 kap. 13 § överklagar ett beslut eller en dom, skall dock inte 7 a § förvaltningsprocesslagen tillämpas.

Denna lag träder ikraft den 1 januari 2008.

9 Miljödomstol och Miljööverdomstolen behöver bytas ut mot plan- och miljödomstol respektive Plan- och miljööverdomstolen i följande författningar

1. Lag (1980:307) om skyldighet för utländska kärande att ställa säkerhet för rättegångskostnader
2. Lag (1919:426) om flottning i allmän flottled
3. Lag (1929:405) med vissa föreskrifter angående tillämpningen här i riket av svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929
4. Lag (1962:627) om vissa åtgärder för utnyttjande av vattenkraft vid krig m.m.
5. Lag (1976:997) om vattenförbund
6. Förordning (1983:1011) om vissa underrättelser enligt den svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929
7. Förordning (1983:1011) om vissa underrättelser enligt den svensk-norska vattenrättskonventionen av den 11 maj 1929
8. Lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter
9. Förordning (1987:452) om avgifter vid de allmänna domstolarna
10. Förordning (1988:318) med instruktion för Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet
11. Förordning (1996:381) med tingsrättsinstruktion
12. Artskyddsförordning (1998:179)
13. Miljöbalk (1998:808)
14. Lag (1998:811) om införande av miljöba
15. Lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
16. Lag (1998:813) om införande av lagen med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet
17. Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
18. Förordning (1998:904) om täkter och anmälan för samråd
19. Förordning (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter
20. Förordning (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken
21. Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
22. Förordning (1998:1323) om miljödomstolarnas domkretsar
23. Förordning (1998:1388) om vattenverksamhet m.m.

24. Lag (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor
25. Förordning (1999:704) om förordnande av sakkunniga ledamöter i miljödomstol
26. Lag (1999:1175) om rätt att använda samiska hos förvaltningsmyndigheter och domstolar

1 Inledning

1.1 PBL-kommitténs uppdrag

Regeringen har gett PBL-kommittén i uppdrag att göra en översyn av plan- och bygglagstiftningen. I uppdraget anges bland annat följande. Utredningsarbetet ska ha en bred inriktning. Förslag som kommittén lämnar ska tillgodose krav på främjande av en långsiktig hållbar utveckling. I uppgiften ingår att lämna förslag till en samordning mellan bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10, PBL) och miljöbalken m.fl. lagar. Kommittén ska också behandla frågor om

- regional samverkan,
- översiktlig planering, detaljplaner m.m.,
- kvalitet och hållbarhet i byggande och förvaltning,
- kopplingen mellan PBL och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL),
- beslutsprocessen inklusive instansordningen samt
- sanktioner.

Av regeringens uppdrag framgår att PBL-kommittén ska ha tre övergripande mål för sitt arbete. Dessa är att

- stärka plan- och bygglagstiftningens roll som ett instrument för hållbar utveckling,
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den, mot bakgrund av de senaste årens samhällsförändringar, får en utformning som skapar bättre förutsättningar för en god miljö, byggande av bostäder, etablering av handel och övrigt näringsliv liksom för annat samhällsbyggande samt
- utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den bättre tillgodoser kraven på en effektiv beslutsprocess samtidigt som kraven

på rättssäkerhet och medborgerligt inflytande kan säkerställas och utvecklas.

Översynen ska innefatta uppgiften att sammanställa och strukturera och vid behov komplettera de förslag om ändringar i plan- och bygglagen som tidigare har framförts och där något slutligt ställningstagande ännu inte har skett. Det står kommittén fritt att ta upp alla delar av plan- och bygglagstiftningen.

I december 2003 fick kommittén i tilläggsdirektiv att utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering. Samtidigt beviljades förlängd tid att redovisa alternativ för en framtida instansordning till den 31 mars 2004 och för övriga frågor rörande effektivisering av beslutsprocessen till den 31 december 2004 (dir. 2003:172).

I oktober 2004 förlängdes tidpunkten för slutredovisning till den 30 juni 2005, bl.a. för att förbättra möjligheterna att samordna arbetet med Miljöbalkskommitténs arbete i fråga om instansordningen och samordningen mellan regelverken (dir. 2004:150).

I juni 2005 beslutade regeringen att förlänga kommitténs utredningstid med tre månader (dir. 2005:74).

Utredningsdirektiven återfinns i bilaga 1–4.

1.2 PBL-kommitténs arbetsformer

PBL-kommitténs arbetsuppgifter har varit omfattande och berört många intressenter. Kommitténs ambition har varit att verka för lyhördhet och öppenhet i arbetet. Kommitténs arbete har organiserats på följande sätt.

Kommittémöten har hållits regelbundet, under det senaste året en gång i månaden.

Två fasta expertgrupper har knutits till arbetet. Den ena gruppen, som kallas den interdepartementala expertgruppen, har bestått av företrädare för åtta berörda departement. Den andra gruppen, den s.k. myndighetsexpertgruppen, har bestått av företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, länsstyrelserna och Boverket, dvs. för de myndigheter på lokal, regional och nationell nivå som har särskilda uppgifter enligt plan- och bygglagstiftningen. Dessutom har det skapats två referensgrupper med företrädare för berörda myndigheter och branschorganisationer. Den ena referensgruppen har kopplats till arbetet i den del som rör planerings-

processen, medan den andra har kopplats till byggprocessen. Respektive grupp har haft ett 30-tal deltagare. Också med dessa grupper har regelbundna möten hållits.

Vid sidan om möten med de ovannämnda grupperna har kommittén anordnat särskilda seminarier och hearings i syfte att samla in erfarenheter om tillämpningen samt diskutera behovet av ändringar i lagstiftningen. Under den tid som utredningen pågått har kommittén ordnat sammanlagt 15 seminarier och därtill har ett antal arbetsmöten ordnats med särskilt inbjudna. Seminarierna har rört exempelvis översiktlig planering i kommuner med större städer och i små kommuner, gränsen mellan detaljplan och bygglov samt överprövning och talerätt. Till seminarierna har inbjudits förtroendevalda och tjänstemän från ett stort antal kommuner liksom företrädare för länsstyrelser, statliga myndigheter samt bransch- och intresseorganisationer. När det gäller kommunernas medverkan har en strävan varit att rikta inbjudan till kommuner med skilda förutsättningar och storlek från olika delar av landet.

Samråd i enlighet med direktiven har skett med Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Arbetsmiljöverket i arbetet med det s.k. källsorteringsuppdraget. Kommittén har också i enlighet med direktiven samrått med Näringslivets regelnämnd när det gäller konsekvenserna för näringslivet.

De externa kontakterna har också i övrigt varit omfattande. Kommittén, oftast företrädd av ordföranden och sekretariatet, har medverkat vid olika externa möten för att informera om arbetet och har också tagit emot besökande av olika slag. Ett stort antal myndigheter, organisationer och enskilda har dessutom hört av sig genom samtal och skrivelser ställda till kommittén.

PBL-kommittén har vidare haft gemensamma möten med Miljöbalkskommittén vid fyra tillfällen. Kommittéernas sekretariat har därutöver haft löpande kontakter under arbetets gång.

PBL-kommitténs sekretariat, i vissa fall tillsammans med ordföranden, har också träffat sekretariaten, ibland också ordförandena, i andra utredningar för att identifiera kopplingar och gränsdragningar mellan utredningarnas arbeten samt diskutera tänkbara förändringar inom respektive utrednings uppdrag. Exempelvis har sådana kontakter skett med Ansvarskommittén, Barnsäkerhetsdelegationen, Byggnadsdeklarationsutredningen, Den parlamentariska äldreberedningen Senior 2005, Energiprestandautredningen, Kollektivtrafikkomittén, Kulturbegyggelseutredningen, Utredningen

om genomförande av EG-direktivet om byggnaders energiprestanda och Utredningen om åtgärdsprogram. Sekretariatet har också, som ett led i en jämförelse mellan de nordiska ländernas regelverk för fysisk planering och byggande, haft kontakter med anställda vid berörda departement i Norden.

Under utredningstiden har regeringen överlämnat ett 40-tal skrivelser m.m. om olika frågor med koppling till PBL.

Sekretariatet har haft ambitionen att regelbundet gå ut med information genom så kallade nyhetsbrev som lagts ut på kommitténs webbplats. Anteckningar som upprättats efter seminarierna har också lagts ut på webbplatsen.

Kommittén har lämnat två delbetänkanden och två rapporter under utredningstiden.

Det första delbetänkandet avsåg förslag till införande av EG-direktivet om planers och programs miljöpåverkan¹ i svensk lagstiftning. Detta uppdrag redovisades vid halvårsskiftet 2003 under namnet Miljöbedömningar av vissa planer och program (SOU 2003:70). Med stöd av förslagen i delbetänkandet har Sverige infört nya bestämmelser med koppling till detta direktiv i lagstiftningen.

Samtidigt med redovisningen av delbetänkandet överlämnade kommittén en rapport som avsåg EG-direktivet som rör främjande av ökad produktion av el från förnybara energikällor². Rapporten innebar en redovisning av uppdraget att göra en kartläggning om det fanns några lagstiftningshinder och andra hinder i PBL eller kopplat till gränssnittet mellan PBL och annan lagstiftning, i första hand miljöbalken. Till uppdraget rörande el från förnybara energikällor hörde också att föreslå hur man kan arbeta vidare med identifierade hinder. Rapporten fick namnet Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete. De förslag till fortsatt arbete som presenterades i rapporten kommer att behandlas i detta betänkande.

I april 2004 lämnade PBL-kommittén sitt andra delbetänkande som avsåg principer för en förändrad instansordning. Betänkandet fick namnet Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40). I delbetänkandet presenteras två alternativ för att korta prövnings-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

kedjan för framför allt bygglovsärenden. Det ena alternativet, som kommittén förordade, innebär samtidigt ett närmande mellan PBL och miljöbalken genom att instanskedjan skulle bli densamma för beslut som fattas i kommun och sedan överprövas, oavsett med stöd av vilken av de båda lagarna som beslutet fattas. Delbetänkandet har remissbehandlats och kommittén återkommer med slutliga avvägningar avseende förändringar i detta slutbetänkande.

I juni 2004 lämnade PBL-kommittén en lägesrapport avseende arbetet till regeringen.

1.3 Betänkandets disposition

Kommitténs slutbetänkande har delats upp i två volymer. Del 1 omfattar författningsförslagen och betänkandets kapitel 1–5. Del 2 omfattar betänkandets kapitel 6–16 och innehåller överväganden och förslag till ändringar av de materiella bestämmelserna, främst rörande de olika instrumenten i PBL.

Del 1 har följande innehåll. Utöver detta kapitel ingår följande. I kapitel 2 beskrivs plan- och bygglagstiftningen, framför allt PBL, kortfattat, utvecklingen sedan lagstiftningen trädde i kraft och kommitténs samlade bedömning av reformbehovet. I kapitel 3 behandlas hållbar utveckling och några av regeringen särskilt utpekade mål och intressen, bl.a. miljömål, bostadsbyggande och bostadsförsörjning, tillgänglighet och användbarhet, kulturmiljö och varsamhet, detaljhandel, översvämningsrisker och andra risker, källsortering och internationella åtaganden med koppling till PBL. Kapitel 4 behandlar frågor som rör allmänna intressen och samhällskrav och därtill kopplade behov av ändringar i 1–3 kap. PBL. I kapitel 5 återfinns bl.a. en analys och förslag till förändringar med koppling till mellankommunal och regional samverkan.

Del 2 har följande innehåll. Kapitel 6 behandlar översiktsplaneringen och förslag till förändringar. I kapitel 7 redovisar kommittén sin bedömning och sina förslag till förändringar avseende detaljplaneringen. Kapitel 8 behandlar områdesbestämmelser. I kapitel 9 behandlas olika frågor som rör plangenomförande. I kapitel 10 behandlas prövning, kontroll och tillsyn av byggnadsprojekt. Kapitel 11 redovisar problem och föreslag till lösningar när det gäller samordningen mellan PBL och annan lagstiftning, tyngden ligger i samordningen med miljöbalken. Kapitel 12 behandlar bl.a. rätten att komma till tals och överprövningens omfattning. Kapitel 13

behandlar instansordningen för planärenden och den framtida instansordningen för PBL-ärenden. Kapitel 14 och 15 innehåller beskrivningar av förslagets konsekvenser samt analyser och bedömningar avseende vissa frågor som rör genomförandet av kommitténs förslag. I kapitel 16 finns författningskommentarer.

2 Plan- och bygglagen, utvecklingen och en samlad bedömning av reformbehovet

Sammanfattning

Införandet av PBL 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 byggnämmandet. Dessutom har kraven på miljöhänsyn ökat bl.a. till följd av olika EG-direktiv.

Flera samhällsförändringar av betydelse har skett sedan lagen trädde i kraft, bl.a. har skillnaderna mellan kommunerna ökat, flera nationella och internationella mål tillkommit som ställer nya krav och samhällsbyggandet ändrat inriktning. Dessa förändringar ligger till grund för behovet av att reformera plan- och bygglagstiftningen. Utredningsarbetet har visat att det i stort sett finns ett samstämmigt och starkt stöd för de grundläggande syftena och grundstrukturen i PBL, 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 uppmärksammats beror framför allt på brister i tillämpningen. Behovet av kompetens- och metodutveckling för att komma till rätta med bristerna är stort. Samtidigt är det uppenbart att en del förändringar i samhället och problem vid tillämpningen ger anledning till vissa lagändringar. Den huvudsakliga inriktningen i kommitténs förslag är att

- ge tydligare och lättfattligare materiella bestämmelser för kommunens planläggning och andra beslut enligt PBL som speglar nationella mål och intressen och samtidigt medger lokala anpassningar,
- stimulera till en ökad mellankommunal samverkan i frågeställningar som rör andra kommuner,
- ge stöd för en enklare och mer strategisk översiktsplanering för att öka översiktsplanens nytta som vägledande dokument och beslutsunderlag för kommunen och andra berörda,
- underlätta detaljplanering med fokus på strukturella frågor och samtidigt ge en ökad valfrihet när det gäller planering för befintliga bebyggelsemiljöer som led i en strävan att öka tydligheten och samtidigt förbättra effektiviteten,
- göra bygglovsplikten mer enhetlig och samtidigt betona utrymmet för kommunala anpassningar,
- genom att slopa bygganmälan som särskilt instrument lägga grunden för en tydligare dialog mellan byggnadsnämnden och byggherren om goda helhetslösningar där olika samhällskrav uppmärksammas,
- klargöra uppgifter för olika aktörer i byggprocessen för att tydliggöra ansvar och möjligheter att påverka beslut,
- ge bättre förutsättningar för att enskilda ska få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken samt
- öka effektiviteten i beslutsprocessen och samtidigt säkerställa rätten till insyn och inflytande genom tydliggörande av överprövningens omfattning och rätten att komma till tals samt en kortare instanskedja vid överprövning av beslut.

En grundläggande förutsättning för att ändringarna ska få genomslag är emellertid att kommunens politiker tar ett ökat ansvar genom att de grundläggande bestämmelserna omsätts i planer och beslut, att planinstrumenten utnyttjas för att ge såväl långsiktiga visioner som handlingsberedskap inför förändringar samt att de möjligheter till förenklingar som lagen medger tillämpas. Det är vidare avgörande att länsstyrelsen i samverkan med berörda statliga myndigheter tar ett aktivt ansvar för den samordning av statens intressen som är en förutsättning för PBL-systemet.

2.1 Utgångspunkterna för den nuvarande regleringen i PBL och BVL

PBL skulle samla den splittrade lagstiftningen

Plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft 1987. Den tidigare bygglagstiftningen var splittrad i flera lagar. Syftet med den nya regleringen var att få en samlad och överskådlig plan- och bygglag. De förändringar som genomfördes innebar i vissa avseenden ett fastläggande av den praxis som hade utvecklats inom ramen för den gamla lagstiftningen. Införandet av PBL innebar dock väsentliga förändringar både i fråga om ansvarsfördelning och roller i fysisk planering och byggande, liksom när det gäller synen på planering och genomförande av förändringar i mark- och vattenanvändning och bebyggelseutveckling.

PBL-reformen utgick ifrån synsättet att den fysiska miljön utgör ramen för människors livsmiljö och för utvecklingen av verksamheter. Den fysiska planeringen samt prövningen och kontrollen av byggandet ingår som ett av flera medel för att främja en lämplig samhällsutveckling och en långsiktigt hållbar livsmiljö som tillgodoser grundläggande mänskliga behov. Detta uttrycks bl.a. i PBL:s portalparagraf.

Samtidigt konstateras att många människor – såväl berörda boende som verksamma med skilda behov och förutsättningar – företag och institutioner har skilda intressen att bevaka när utformningen av den fysiska miljön diskuteras. Strävan var att bygga upp ett effektivt, öppet och rättssäkert plansystem där de formella besluten tas inom ramen för den representativa demokratin.

Den tidigare lagstiftningen utgick från regler och begrepp som ansågs inaktuella och svåra att förstå. Lagstiftningen byggde även på en ansvarsfördelning, där staten via länsstyrelsen utövade ett betydande inflytande bl.a. genom fastställelse av rättsverkande planer. Kommunsammanslagningarna under 1970-talets början hade inneburit allt större kommuner, vilket aktualiserade en diskussion om kommunernas uppgifter och ansvarsfördelningen i bl.a. planverksamheten. Konkurrensen om mark- och vattenområden ökade och nya nationella anspråk på marken krävde former för avvägningar mellan motstående intressen och dialog mellan stat och kommun i planeringen. Den enskildes rättigheter ansågs i vissa avseenden som oklara. Några av de grundläggande syftena med PBL var följande.

En modernisering av plansystemet

Den tidigare lagstiftningen byggde på planformer som ansågs föråldrade, bl.a. med två likartade planformer för rättsverkande detaljerade planer, stadsplan och byggnadsplan. Ett grundläggande problem var att planerna inte hade någon tidsbegränsning av byggrätterna, vilket exempelvis ledde till inslag av långvariga byggnadsförbud i omfattande områden med inaktuella planer. Samtidigt saknades instrument för att styra bebyggelseutvecklingen utanför områden med detaljplan. Byggnadslagens former för översiktlig planering ansågs otillräckliga för dåtidens uppgifter och nya former hade utvecklats vid sidan av lagen. Också arbetet med den fysiska riksplaneringen som inleddes när utredningsarbetet startade, medförde en diskussion om nya planeringsformer. Lösningen blev ett system med obligatoriska och vägledande översiktsplaner och genomförandeinriktade detaljplaner. Dessutom introducerades en ny regleringsform, områdesbestämmelser, för att reglera vissa frågor. Det ansågs dessutom nödvändigt att reglera möjligheterna till en frivillig regionplanering i vissa fall.

Decentralisering av ansvaret från staten till kommunen

Som ett led i en allmän strävan mot decentralisering av beslutsfattandet slopades den statliga fastställelseprövningen av planer. I stället infördes möjligheter till en efterhandsprövning i vissa angivna fall. Genom dialog och tidiga samråd mellan staten – företräd av länsstyrelsen – och en kommun i planeringsprocessen förutsätts eventuella motstående intressen lösas. Översiktsplaneringen förutsattes få en särställning i denna dialog och den slutligt antagna översiktsplanen fungera som en överenskommelse i de frågor som staten särskilt ska bevaka.

Förbättring av medborgarinflytandet

En grundläggande strävan med PBL-reformen var att garantera olika parter inflytande och insyn och samtidigt hitta effektiva och obyråkratiska regler för hanteringen. Från demokrati- och rättighetssynpunkter behövdes utvecklade former för medborgarnas inflytande och utvidgade möjligheter för andra än markägare att föra sin talan i hela beslutsprocessen. Ytterligare ett motiv för ett

ökat medborgarinflytande var att underlaget för de politiska organens beslut skulle förbättras.

Ökade rättigheter och förenklingar för enskilda

En allmän strävan med PBL-reformen var även att överlåta ett ökat ansvar åt den enskilde, bl.a. genom minskad reglering, minskad kommunal kontroll och ökad förutsägbarhet genom planer. Systemet med detaljplaner med genomförandetid, möjligheter att variera bygglovsplikten och förenkla genomförandet via planer samt förskjutning av ansvaret för kvalitetskrav till byggherren blev därför viktiga inslag i PBL.

Flera förändringar har genomförts sedan lagen trädde i kraft

Sedan lagen trädde i kraft har flera förändringar genomförts. Några av de förändringar som haft en relativt stor betydelse är följande.

Genom medlemskapet i EES kom direktivet om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (85/337/EEG), det s.k. MKB-direktivet, att gälla i Sverige. Det ledde till att särskilda bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar fördes in i PBL år 1993.

En annan förändring skedde den 1 juli 1995 då ett nytt och från bygglovsprövningen fristående system för tillsyn och kontroll av byggandet av byggnader och anläggningar infördes. Genom ändringarna betonades det ansvar som byggherren har gentemot det allmänna för att de tekniska egenskapskraven uppfylls. Bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven flyttades från PBL och sammanfördes med reglerna i byggproduktlagen till en ny lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (BVL).

År 1996 ökades kraven på miljöhänsyn i samband planläggning och andra beslut om mark- och vattenanvändning. Bland annat infördes bestämmelser om hänsyn till parker och grönområden, liksom till natur- och kulturvärden. Ändringarna betonade framförallt översiktsplanens roll exempelvis genom nya bestämmelser om konsekvensanalyser och återkommande ställningstaganden till översiktsplanens aktualitet. Ändringarna innebar vidare att medborgarinflytande utvidgades både i översikts- och i detaljplaneringen.

Införandet av miljöbalken 1999 medförde även följdändringar i PBL för få en tydlig koppling till miljölagstiftningen. Den särskilda naturresurslagen som PBL tidigare varit kopplad till upphävdes och bestämmelser som hushållning med mark- och vatten fördes in i 3 och 4 kap. miljöbalken och PBL hänvisar till dessa kapitel. Samtidigt ändrades bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner enligt PBL.

År 2004 infördes ytterligare krav på miljökonsekvensbeskrivningar för översiktsplaner och detaljplaner genom införandet av EG-direktivet om miljöbedömningar av vissa planer och program i svensk lagstiftning. Dessutom infördes krav på miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalkens bestämmelser för planläggning av områden för särskilt angivna åtgärder, t.ex. inrättande av köpcentra och permanenta campingplatser, genom ändringar i 5 kap. 18 § PBL som trädde i kraft den 1 maj 2005.

Plansystemet består i grova drag av tre nivåer

En utgångspunkt för utformningen av PBL:s plansystem var flexibilitet och allmängiltighet, dvs. att de olika planformerna skulle kunna lösa många olika typer av planläggningsproblem. Önskemålet var att tillhandahålla planformer med tydliga uppgifter för skilda ändamål. Systemet bygger på en planering på flera nivåer som något förenklat kan beskrivas på följande sätt.

1. *Regionplan* för frivillig samordning av flera kommuners planering.
2. En obligatorisk *översiktsplan* med mål och riktlinjer för en lämplig markanvändning och bebyggelseutveckling för hela kommunens yta. Planen har ingen bindande verkan mot enskilda och förutsätts vara ett vägledande beslutsunderlag för detaljplanering och prövningen av ansökningar om lov samt för beslutsfattande enligt miljöbalken och vissa andra lagar. Översiktsplanen kan ändras och fördjupas för delområden.

För begränsade områden och i vissa bestämda avseenden kan översiktsplanens ställningstaganden befastas i form av *områdesbestämmelser* med bindande verkan för såväl myndigheter som enskilda. Områdesbestämmelser kan i vissa avseenden utgöra ett alternativ till detaljplan.

3. *Detaljplan* används för den närmare regleringen av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen medför

i princip en rätt att bygga i enlighet med bestämmelserna i planen under en särskild angiven genomförandetid. Detaljplanen har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov och ger rätt till ersättning i vissa fall.

Fastighetsplan kan vid behov upprättas inom områden med detaljplan för att reglera fastighetsindelning m.m.

Det finns inga tvingande bindningar mellan plannivåerna, utan plansystemet utformades för att både vara framåtsyftande och ge möjlighet att snabbt behandla uppkommande situationer. Reglerna i PBL lämnar vidare förhållandevis stort utrymme för att de olika planformerna anpassas till skilda behov och förutsättningar och ramarna för innehållet är förhållandevis vida. Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll, som i huvudsak knyter an till de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL, som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse m.m., ger exempelvis möjligheter för kommunen att anpassa planen till kommunens förutsättningar och till den politiska viljeinriktningen. Bestämmelserna om detaljplanen innebär vissa krav på ett obligatoriskt innehåll och medger därutöver ett antal frivilliga regleringsmöjligheter.

Sedan mitten av 1990-talet är prövningen av byggandet uppdelad i två skeden

Ändringarna 1995 innebar att prövningen av byggandet delades upp i två skeden, dels bygglov och dels byggnmälan. Uppdelningen innebar att bygglovsprövningen inskränktes till att avse endast en prövning av lokaliseringen samt den närmare placeringen och utformningen av byggnader m.m. I 9 kap. PBL infördes ett särskilt system för kontroll och tillsyn av de tekniska egenskapskraven. Ett av de huvudsakliga syftena med förändringarna var att i ännu högre grad understryka att byggherren har det fulla ansvaret för att byggnaden eller anläggningen uppfyller de tekniska egenskapskraven i BVL och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk, m.m. (BVF), medan byggnadsnämnden har ett renodlat tillsynsansvar i dessa frågor.

Bygglovsprövningen avser tillåtligheten med hänsyn till kraven i 2 kap. PBL och gällande plan samt den närmare placeringen och utformningen av byggnader och anläggningar enligt 3 kap. När byggnadsnämnden lämnat bygglov är lovärendet avslutat. Därefter

sker en fristående kontroll med en bygganmälan som grund. En bygganmälan ska lämnas in före byggnadsarbeten påbörjas. Den kontroll som följer av en bygganmälan ska anpassas till det enskilda projektets art och komplexitet, byggherrens kompetens och dennes egna kontrollsystem. Också förekomsten av annan myndighetskontroll ska kunna påverka behovet av kontroll i ärendet. Vid ett byggsamråd ska byggnadsnämnden samt byggherren och dennes entreprenörer m.fl. gå igenom bl.a. hur samhällskraven ska kunna bestyrkas och om det inte är obehövt ska byggnadsnämnden vid eller snarast möjligt efter byggsamrådet godkänna en kontrollplan för arbetena. Ett slutbevis ska utfärdas när byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 10 kap. Krav har införts om att byggherren i varje enskilt projekt ska utse en kvalitetsansvarig för att markera vikten av kvalitet i byggandet.

2.2 Utvecklingstendenser med koppling till plan- och bygglagstiftningen

Behovet av förändringar i plan- och bygglagstiftningen bör bland annat ses i relation till några viktiga samhällsförändringar och nya företeelser i samhällsutvecklingen. Förändringar som påverkar plan- och bygglagstiftningen är bl.a. följande.

Demografiska förändringar, obalanser mellan olika delar av landet och ökat regionalt beroende påverkar planeringen och byggandet

Tendenserna till ökade skillnader i befolkningsutveckling mellan olika delar av landet, som sedan länge har varit en genomgående trend i den svenska samhällsutvecklingen, har fortsatt efter i stort sett samma mönster som under tidigare år. Under 1990-talet skedde det emellertid vissa förändringar som bör framhållas. Den tidigare förhållandevis stabila befolkningstillväxten har mattats av, genom både ett minskat barnafödande och en minskad invandring, även om 2000-talets första år återigen visar på en viss befolkningsökning. Omflyttningen inom landet fortsätter, men tillväxten är inte längre enbart koncentrerad till storstadsregionerna, utan även medelstora universitets- och högskolestäder samt den tätortsnära

landsbygden har haft en förhållandevis stark tillväxt. Möjligheterna till sysselsättning är heller inte längre en avgörande drivkraft för flyttning, utan önskemål om attraktiv livsmiljö med utbud av bland annat kultur och service är ofta motiv för en flytt, särskilt för ungdomar. Också näringslivets etableringsmönster styrs alltmer av kvaliteter och värden i orters livsmiljö.

Utvecklingen av kommunikationer, ett ökat bilinnehav och människors ökade rörlighet har medverkat till att människor i sin vardag färdas över allt större områden jämfört med förhållandena för några årtionden sedan. Vid tiden för kommunreformen i början av 1970-talet fanns 190 s.k. lokala arbetsmarknader, dvs. geografiskt sammanhängande områden där människor både bor och arbetar, varav 150 i stort sett motsvarades av enskilda kommuner. I dag har antalet minskat till cirka 100 och endast ett 50-tal kommuner utgör en egen lokal arbetsmarknad.

För kommunerna innebär dessa tendenser nya utmaningar som också präglar den fysiska planeringen och byggandet. De över 80 kommuner som upplever en långvarig minskning eller stagnation har att försöka vända utvecklingen och samtidigt hantera nedskärningar i de kommunala verksamheterna och ett växande bostadsöverskott. I andra kommuner handlar det i stället om att försöka tillgodose behoven av bostäder, infrastruktur och service som följer av en tillväxt. Insikten om att en attraktiv livsmiljö är en viktig tillväxtfaktor präglar allt oftare också den fysiska planeringen och byggandet.

Utvecklingen mot större lokala bostads- och arbetsmarknader har medverkat till en ökad medvetenhet om regionala beroenden och nya metoder i arbetet för en regional och lokal utveckling. Som ett led i den nya regionala utvecklingspolitiken som introducerades i slutet av 1990-talet har statens ansvar för fördelning av medel för regional utveckling i över hälften av länen delegerats till s.k. självstyrelseorgan eller nya kommunala samverkansorgan. Tyngdpunkten ligger vid samverkan mellan offentliga och privata aktörer såväl i framtagandet av strategiska program för utvecklingen som vid finansieringen av genomförandet för olika åtgärder. Inriktningen på arbetet är ofta att skapa förutsättningar för en regionförstoring, dvs. större sammanhängande arbetsmarknads-, bostads- och serviceregioner genom främst satsningar på infrastruktur, utbildning och service.

Framväxten av en ny regional utvecklingspolitik med nya aktörer på den regionala nivån ställer också kommunernas fysiska över-

siktsplanering inför nya uppgifter. Många kommuner har sett ett behov av att utveckla ett motsvarande strategiskt synsätt i sin övergripande planering för olika verksamhetsområden, där också den kommuntäckande översiktsplanen enligt PBL kan spela en viktig roll.

Det ökade regionala beroendet har också medverkat till nya former av mellankommunal samverkan i frågor som har anknytning till fysisk planering och byggande. I enklaste fall gäller detta samverkan om kompetens och resurser för avgränsade verksamhetsområden, exempelvis genom att dela på vissa tjänster. Det förekommer även en mer utvidgad och formaliserad samverkan för att lösa gemensamma planeringsproblem eller agera gemensamt för investeringar i infrastruktur, såsom byggande av vägar och järnvägar inklusive kollektivtrafikutbyggnad. Samtidigt är det uppenbart att kommunerna på vissa områden även konkurrerar med varandra. Det finns ett stort behov av en ökad mellankommunal samverkan i vissa frågeställningar, till exempel när det gäller bostadsbyggande och utveckling av detaljhandel.

Miljöpolitikens framväxt och hållbar utveckling som ett sektorsövergripande politikområde påverkar främst planläggningen

Miljöpolitiken har sedan 1970-talet haft en framskjuten plats i den svenska politiken och har alltmer inriktats mot en integrering och samordning med andra politikområden. Hållbar utveckling som ett övergripande mål för regeringens politik betonades i bland annat Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) som därefter förtydligades och utvecklades i En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129). Skrivelserna speglar de förändringar som karakteriserar den nationella politiken för hållbar utveckling under senare år. Knytningen till miljöpolitiken är fortfarande stark, inte minst organisatoriskt. Samtidigt riktas de nationella insatserna alltmer mot en strävan att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling – den ekologiska, den sociala och den ekonomiska dimensionen – samt att samordna olika politikområden. Denna inriktning speglas bland annat i den vision som redovisas i den svenska strategin och som betonar vikten av ekonomiska framsteg, social rättvisa och skydd av miljön: ”Det hållbara samhället är ett samhälle där ekonomisk utveckling, social välfärd och

sammanhållning förenas med en god miljö”. Strategin redovisar förslag till insatser inom ett antal nationella politikområden.

Den ekologiska dimensionen uttrycks enligt strategin genom de 15 nationella miljömål som riksdagen godkände i april 1999 (Svenska miljömål – Miljöpolitik för ett hållbart Sverige, prop. 1997/98:145) och som beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara ekologiskt hållbar. Av särskilt intresse i PBL-översynen är målet God bebyggd miljö.

I detta sammanhang och mot bakgrund av kommitténs direktiv finns anledning att även lyfta fram den sociala dimensionen i hållbar utveckling. Social sammanhållning och välfärd anses i strategin grundläggande för hållbar utveckling. I strategin betonas bl.a. vikten av att alla människor ska kunna vara fullt delaktiga i samhällslivet. Ett av de övergripande målen i den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (skr. 1999/2000:79) är att samhället ska utformas så att det blir tillgängligt för alla människor med funktionshinder oavsett ålder. Detta mål påverkar också frågor som rör tillgänglighet och användbarhet med koppling till mark- och vattenanvändning samt byggande.

De kulturella aspekterna framhålls ofta som en del av den sociala dimensionen. Kulturarvet ska enligt strategin för hållbar utveckling ses som en tillgång i samhällsbyggandet och bilda utgångspunkt för nyskapande och förändringar av bebyggelse och anläggningar i stadsbygder och landskap. Att ta till vara kulturvärden i olika planerings- och beslutsprocesser betonas därför som en angelägen fråga. Också flera av delmålen för miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö berör hur kulturhistoriska och estetiska värden ska tas till vara och skyddas.

Även i den kommunala politiken har begreppet hållbar utveckling omsatts och konkretiserats, framförallt i det lokala Agenda 21-arbetet, som har varit en grundläggande byggsten i kommunernas arbete i syfte att integrera miljöfrågorna i den kommunala verksamheten. Det svenska Agenda 21-arbetet anses i en internationell jämförelse på flera sätt unikt. I stort sett samtliga kommuner arbetade under 1990-talet i en eller annan form med Agenda 21 och år 2002 hade drygt 70 procent antagit särskilda lokala handlingsprogram.

Miljöfrågorna har även integrerats i kommunernas fysiska planering, inte minst i översiktsplaneringen. Flera kommuner har även utvecklat översiktsplanen till ett övergripande dokument i arbetet

för hållbar utveckling och i vissa fall även kopplat planen till program och strategier på regional nivå.

Sveriges medlemskap i EU och internationellt arbete i övrigt påverkar den fysiska planeringen

Sveriges inträde i EU år 1995 medförde grundläggande förändringar för den svenska samhällsförvaltningen i allmänhet och indirekt även i vissa avseenden nya förutsättningar för fysisk planering och byggande. Inte minst gäller detta de direktiv, som lagts till grund för flera ändringar i såväl PBL som BVL. Vissa av dessa lagändringar, framförallt på miljöområdet, har inneburit skärpta krav på både beslutsunderlaget och förfarandet vid planläggning, till exempel miljökonsekvensbeskrivningar, nya krav på tillstånd inför vissa beslut om markanvändning med koppling till de s.k. Natura 2000-områdena eller nya begränsningar för kommunens beslut genom bindande gränsvärden, bl.a. miljökvalitetsnormer för luft. I dessa avseenden har EU-medlemskapet således medverkat till att kommunens handlingsfrihet har begränsats i viss utsträckning och innebär därmed en ny förutsättning för PBL:s grundläggande syfte att decentralisera beslutsansvaret till kommunerna.

Det ökade internationella utbytet till följd av EU-medlemskapet har även inneburit nya influenser på metoder och arbetssätt i den fysiska planeringen. Framförallt det informella planeringssamarbetet inom ramen för det s.k. ESDP (European Spatial Development Perspective, på svenska det europeiska regionala utvecklingsperspektivet) har medfört att det utvecklats nya arbetssätt i den över-siktliga planeringen.

Sverige har haft en aktiv roll i det internationella arbetet på olika områden, bl.a. i arbetet med frågor som rör mänskliga rättigheter av olika slag. Sedan PBL trädde ikraft har FN:s generalförsamling beslutat om standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och om en konvention om barns rättigheter, den s.k. barnkonventionen. Båda är exempel på internationella åtaganden som utan att vara rättsligt bindande uttrycker målsättningar som länderna ska sträva emot och som berör inflytandet på samhällsplaneringen, rätten till likabehandling och krav på tillgänglighet till bl.a. den yttre miljön.

Bostadsförsörjningen, bostadsbyggandet och samhällsbyggandet i övrigt har ändrat inriktning sedan PBL trädde ikraft

Vid tiden för PBL:s ikraftträdande rådde en högkonjunktur i Sverige och det offentliga påverkade bostadsbyggandet både genom statliga bidrag och kraftiga räntesubventioner. Kommunens roll i bostadsförsörjningen och bostadsbyggandet var stark och nära förknippad med ett aktivt användande av instrumenten i PBL, såväl när det gäller planläggning som bygglovsprövning.

Allt fler kommuner har enligt Boverket¹ balans på bostadsmarknaden. Antalet kommuner med bostadsbrist ökar visserligen fortfarande, men ökningen har varit liten under de senaste två åren. Samtidigt fortsätter antalet kommuner med överskott på bostäder att minska snabbt.

Bostadsbristen är påtaglig framförallt i storstadsregionerna och i andra regioner med tillväxt, och den största relativa ökningen har skett i Skåne. I dessa regioner präglas bostadsmarknaden även av stigande boendekostnader och i flera områden dessutom en ökande segregation i boendet. Bostadsbristen medför bland annat allvarliga sociala konsekvenser, där svagare grupper trängs ut och allt fler blir bostadslösa. Bristen på bostäder försvårar även regionernas utveckling, genom att näringslivet och offentlig verksamhet får svårt att rekrytera arbetskraft. Det låga bostadsbyggandet, framförallt när det gäller hyresbostäder till en rimlig kostnad, anses vara en följd av flera samverkande faktorer. Efter en lång period med extremt lågt bostadsbyggande märks enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät under de senaste åren tydliga tendenser till ett ökat bostadsbyggande i flertalet län. Särskilt kraftigt ökar byggandet i Stockholms, Uppsala och Västra Götalands län.

Samtidigt rapporterar allt färre kommuner – för närvarande var knappt 30 procent av kommunerna – att man har ett överskott på bostäder i förhållande till efterfrågan. Minskningen hänger delvis samman med att många kommuner har genomfört rivningar av bostäder i vissa områden. Sammanlagt överväger ett fyrtiotal kommuner att riva bostäder under 2005–2006 för att minska bostadsöverskottet, trots att de flesta av dem redan har rivit tidigare.

I framförallt storstadsregionerna medverkar bostadsbristen och de ökade boendekostnaderna till att fritidshus omvandlas till permanentboende, vilket i sin tur innebär ökat tryck på vägnät, ökade krav på samhällsservice och på utbyggnad av infrastruktur för vat-

¹ Bostadsmarknaden år 2005–2006, Boverket, 2005.

ten och avlopp, utan tillräckliga möjligheter för kommunen att styra utvecklingen. Under perioden 1999–2001 omvandlades exempelvis över 1 500 fritidshus årligen enbart i Stockholms län². I vissa kust- och skärgårdsområden finns också en motsatt problematik genom att befintliga bostadshus omvandlas till fritidshus, med prisökningar och svårigheter att ordna bostäder för lokalbefolkningen som följd.

Bostadspolitikens mål och medel har förändrats i flera avseenden sedan PBL trädde ikraft. Statens stöd till bostadsbyggandet har sedan mitten av 1990-talet minskat kraftigt och tyngdpunkten förskjutits från generella subventioner till mer selektiva stöd. Det kommunala markinnehavet – som länge varit ett redskap för kommunen att påverka såväl bostadsbyggandets inriktning som de slutliga boendekostnaderna – har i allmänhet minskat. Enskilda exploatörer och byggherrar har fått ett starkare inflytande och ett större ansvar för bostadsbyggandet och tar i ökad omfattning initiativ till planläggning för ett visst område, köper in marken, bekostar eller driver stora delar av detaljplaneläggningen samt uppför bostäderna.

Kommunernas ansvar för bostadspolitikerna läggs fast i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar som förutsätter att varje kommun ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen under varje mandatperiod. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät uppger år en tredjedel av kommunerna att man har riktlinjer för bostadsförsörjningen, som redovisas i översiktsplanen eller ibland i form av ett bostadsförsörjningsprogram eller motsvarande. Drygt 20 procent av dessa är antagna under innevarande mandatperiod. En femtedel av kommunerna har ännu inte påbörjat ett arbete.

Också när det gäller andra investeringar i samhällets infrastruktur, såsom energiproduktion och energiförsörjning, har det samhällsliga inflytandet både ändrat karaktär och i vissa fall minskat genom avreglering av marknader, en ökad privatisering samt bolagisering av offentlig verksamhet.

² Genomförande av RUFS, Komplettering till lägesrapport 2004, Bilaga C, Regionplane- och trafikkontoret, Stockholms läns landsting, 2004.

Utvecklingen av externa köpcentra innebär nya förutsättningar för kommunernas planering

Den strukturomvandling som detaljhandeln har genomgått under de senaste 30–40 åren har inom praktiskt taget samtliga branscher inneburit en ökad koncentration med allt färre ägare och större enheter. Detta återspeglas exempelvis i att antalet dagligvarubutiker har minskat kraftigt – från 20 000 år 1960 till under 5 000 i dag, vilket innebär en minskning med uppemot 30 procent under drygt ett decennium.³ Utvecklingen har bl.a. inneburit att den genomsnittliga butiksytan ökat från 400 kvadratmeter i början av 1990-talet till närmare 600 kvadratmeter i dag. Minskningen av antalet butiker särskilt påtaglig i landsbygdsregioner, men även storstadsområdena uppvisar en minskning, trots samtidig befolkningstillväxt. Marknadsandelen för stormarknader⁴ har ökat från 7 procent år 1993 till 14 procent år 2004, vilket innebär en fördubbling. Etableringen av stormarknader i externa lägen, dvs. utanför städer och tätorter, rörde inledningsvis handel med skrymmande varor, men under de senaste decennierna har även livsmedelshandeln förlagts i externa lägen. Samtidigt har antalet s.k. lågprisbutiker, som ofta lokaliseras i mer bostadsorienterade lägen, tredubblats och ökat sin marknadsandel från 3 till 12 procent.

Effekterna av utvecklingen har gett upphov till en debatt om hur kommunerna inom ramen för PBL bör planera för och styra etableringar av detaljhandel. De aspekter som förs fram i debatten gäller framförallt miljöeffekter, effekter för serviceutbud samt konkurrens- och konsumentaspekter som bland annat anses bristfälligt behandlade av kommunerna vid planläggningen och annat beslutsfattande med stöd av lagen.

Tendenser till ökade risker för översvämningar

Vid flera tillfällen under senare år har delar av Sverige drabbats av omfattande översvämningar, som gett upphov till skador på både enskilda byggnader och samhällets infrastruktur. Riskerna för översvämningar bedöms av flera centrala myndigheter i framtiden dessutom kunna öka till följd av beräknade klimatförändringar och stora väderomslag. Klimatforskare bedömer att extrema översväm-

³ Uppgifter från Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen, Konkurrensverket, 2004:2.

⁴ Som stormarknad definieras en butik om minst 2 500 kvm.

ningar, ofta kallat 100-årsflödet, kommer att bli fem gånger vanligare, dvs. uppkomma vart 20:e år. Till de ökade riskerna för översvämningar i sjöar och vattendrag bör läggas riskerna för att havsnivån stiger till följd av klimatförändringar. I norra delen av Sverige kan den ökade havsnivån kompenseras av landhöjningen, medan flera kuststräckor i södra Sverige, där man i stället har en landsänkning, hotas av översvämningar. Detta framgår av en rapport från Statens Geotekniska Institut, SGI, som överlämnades till regeringen i juni 2005 som redovisar att de förväntade klimatförändringarna kommer att leda till fler jordskred, ökad erosion samt fler läckande föroreningar⁵. Med anledning av klimatförändringarna gav regeringen den 30 juni 2005 i uppdrag åt en särskild utredare att kartlägga samhällets sårbarhet för klimatförändringar (dir. 2005:80). Uppdraget omfattar bl.a. fysisk planering, bebyggelse och elförsörjning.

Riskerna för översvämningar bör i PBL-översynen bland annat värderas i förhållande till befintlig och tillkommande bebyggelse och infrastruktur inom översvämningshotade områden. Problematiken illustreras av att av landets 3,5 miljoner byggnader ligger drygt 420 000 inom 100 meter från kust- eller strandlinjen, varav 200 000 är fritidshus samt att 10 procent av landets kuststräcka är bebyggd inom 100 meter⁶. Under senare år märks en ökad tendens till att kommunerna vill utnyttja strandnära lägen för byggande, bland annat för att erbjuda attraktiva lägen för boende och verksamheter. Det kan konstateras att dessa önskemål kan stå i strid mot önskemålen att undvika etableringar i områden som riskerar att utsättas för översvämningar.

Teknikutvecklingen ger nya förutsättningar

Även 1990-talets snabba utveckling av ny teknik för överföring av information har inneburit nya förutsättningar för kommunernas fysiska planering. IT-tekniken kan i viss mån överbrygga geografiska avstånd vilket inneburit såväl nya sysselsättningsmöjligheter i glesbygden som ökade möjligheter till rörlighet i människors vardag. Tekniken kan också vara ett stöd för planläggning och byggande, exempelvis genom möjligheter att bearbeta och förmedla digi-

⁵ Handlingsplan för att förutse och förebygga naturolyckor i Sverige vid förändrat klimat, SGI, 2005.

⁶ Bebyggelseutvecklingen längs kust och strand, Statistiskt meddelande MI 50 SM 0301, SCB.

talt underlag via s.k. geografiska informationssystem (GIS), att rationalisera kommunens hantering av plan- och byggärenden samt att kommunicera planförslag m.m. med medborgare och intressenter. Dessa möjligheter förutsätter emellertid såväl investeringar i tekniken som satsningar på standardisering och harmonisering, som många gånger kan vara kostnadskrävande för den enskilda kommunen.

En annan sida av teknikutvecklingen är att den har medfört nya uppgifter för den kommunala plan- och byggverksamheten genom att förbereda de omfattande investeringar i infrastrukturen som krävs och där det saknas en nationell strategi för genomförandet när det gäller mark- och vattenanvändningen. Den pågående utbyggnaden av 3G-master är ett aktuellt exempel.

2.3 Förändringar av plan- och byggverksamheten

Sedan PBL trädde i kraft har det även skett vissa förändringar i plan- och byggverksamhetens inriktning som har lagts till grund för kommitténs överväganden om behovet av ändringar i plan- och bygglagstiftningen. Några av dessa är följande.

Kommunernas organisation för plan- och byggverksamheten har ändrats

1990-talets lågkonjunktur innebar stora påfrestningar på den kommunala ekonomin med nedskärningar av de kommunala verksamheterna, något som också i hög grad drabbade verksamheten inom plan- och byggområdet. Kommunerna har på olika sätt försökt möta detta och kompensera följderna av nedskärningarna inom verksamheterna. Nya former för att finansiera kommunens verksamheter har utvecklats och i många kommuner har kraven på kostnadsäckning av insatser för detaljplaneläggning ökat. Detta anses vara en grundläggande faktor bakom de förhållandevis små satsningarna på översiktsplanering eller på detaljplaneläggning för förnyelse och bevarande av befintliga bebyggelseområden.

Enligt en rapport⁷ från Svenska Kommunförbundet, som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting, präglades 1990-talet i

⁷ Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska kommunförbundet, 2004.

främst små och medelstora kommuner av sammanslagningar av förvaltningar och nämnder inom samhällsbyggande- och miljöområdet. Närmare 70 procent av kommunerna uppskattas ha sådana sammanslagna organ. Även om resursminskningen under senare år har stannat av, eller till och med i vissa kommuner ersatts av viss utvidgning av plan- och byggverksamheten, försvåras kommunernas resurssituation av den generationsväxling som kommunerna står inför. Närmare 75 procent av de kommunala handläggarna beräknas gå i pension inom en tioårsperiod. Särskilt i små kommuner med vikande befolkningsutveckling är möjligheterna att bedriva ett kontinuerligt och långsiktigt planeringsarbete och att utöva tillsyn över byggandet begränsade, en situation som ibland möts genom en mellankommunal samverkan i fråga om till exempel stadsarkitekter. Några kommuner har gått ännu längre genom att utnyttja möjligheterna att inrätta gemensamma nämnder för att fullfölja kommunernas uppgifter inom plan- och bygglagstiftningens område.

Ny inriktning i stadsbyggandet och i fråga om byggandet i övrigt påverkar kommunerna

Stadsbyggandet under 1970- och 80-talen präglades i hög grad av utbyggnad av nya, större sammanhängande bebyggelseområden. Inte minst av miljöskäl inriktas tätortsutbyggnaden i dag alltmer mot att förnya befintliga bebyggelseområden genom att förtäta, ta i anspråk tidigare exploaterad mark eller omvandla tidigare verksamhetsområden eller ändra befintlig bebyggelse. Utbyggnaden innebär därför ofta svåra avvägningar mellan motstående såväl enskilda som allmänna intressen, till exempel när det gäller ianspråktagande av parker och grönområden, varsamhet vid ändringar och skydd av kulturvärden, önskemålen om en god miljö kvalitet samt hantering av översvämningsrisker och behov av sanering av förorenad mark.

En grundläggande fråga som ställts är hur PBL-systemet förmår att få fram ett tillräckligt beslutsunderlag som belyser konsekvenserna för motstående intressen och kan läggas till grund för de avvägningar som kommunens förtroendevalda ska göra i planläggningen och vid prövning och tillsyn av byggandet.

Planläggningen initieras i dag allt oftare av enskilda exploatörer, som även ofta svarar för tekniska delar av planarbetet. Då projekten aktualiseras i den kommunala planeringsprocessen finns inte alltid

samma möjligheter som tidigare att föra en förutsättningslös diskussion om målen och utgångspunkterna för planläggningen. Genom att exempelvis bostadsbyggandet allt oftare sker på initiativ av en enskild exploatör blir detaljplaneläggningen ofta inriktad mot enskilda utbyggnadsprojekt med risk för att möjligheterna till helhetssyn blir sämre. Också när det gäller genomförandet av byggprojekt finns tydliga tendenser till en ansvarsförskjutning genom att kostnaderna för gemensamma anordningar ofta finansieras via projektet. En annan tendens är att det blivit vanligare med gemensamhetsanläggningar där fastighetsägare samfällt får ansvara för anläggningar som annars skulle kunna vara allmänna platser med kommunalt huvudmannaskap.

I nuläget har kommunerna följaktligen inte samma förutsättningar att ta initiativ och styra planering och genomförande av bostadsbyggande och andra sammanhängande samhällsinvesteringar som när PBL trädde i kraft. Denna utveckling innebär att formerna för planläggning till viss del har förändrats och att kommunerna i ökad utsträckning arbetar i samverkan med enskilda aktörer. Detta innebär vissa utmaningar för kommunerna om PBL:s krav ska kunna uppfyllas, bl.a. i fråga om öppenhet, insyn och inflytande för berörda och demokratiskt fattade beslut med möjligheter att utkräva ansvar.

Utvecklingen när det gäller användandet av planinstrumenten varierar

De frivilliga bestämmelserna om regionplanering har fått svagt genomslag och den mellankommunala samordningen som förutsetts i PBL har många gånger varit bristfällig.

Knappt 60 kommuner har kvar sin översiktsplan från början eller mitten av 1990-talet. Samtidigt finns tendenser till en vidgad och strategisk översiktplanering i andra kommuner. Många kommuner har utvecklat översiktsplanen, t.ex. genom ett närmande till det lokala Agenda 21-arbetet eller genom att låta planen utgöra en tydlig del i kommunens samlade vision för utvecklingen. Erfarenheterna talar vidare för att det har varit svårt att väcka intresse hos medborgarna för den översiktliga planeringen, framförallt på den kommunomfattande nivån. Allt fler sektorsintressen ställer anspråk på behandling i översiktsplaneringen, inte minst till följd av nya natio-

nella mål, vilket bl.a. innebär tendenser till att översiktsplanerna blir omfattande och oöverskådliga.

Detaljplaneinstitutet används alltmer i huvudsak för att genomföra enstaka projekt i begränsade områden, men mera sällan för att reglera successiva förändringar eller bevarande av den befintliga miljön.

Utvecklingen när det gäller byggnader och anläggningar ligger steget före lagstiftningen

När PBL infördes var avsikten att lagen borde ange de åtgärder som normalt ska omfattas av bygglovsplikt. Bygglovsplikten skulle vara mer omfattande inom områden med detaljplan än utanför detaljplan. Kommunerna skulle ha möjlighet att både öka och minska lovplikten. Denna möjlighet har inte använts i någon större omfattning. Under de år som gått sedan PBL trädde i kraft har det skett förändringar när det gäller byggandet, exempelvis har jordbruket i allt större utsträckning gått från att vara småbruk till stora anläggningar.

I PBL har man när det gäller bygglovspliktiga anläggningar valt en form av reglering som innebär att varje typ av anläggning som generellt kräver lov räknas upp särskilt. Trender växlar hela tiden och som en följd av detta också det som byggs. Det innebär att det i dag finns en hel del andra anläggningar än byggnader som kan anses vara av mer bestående karaktär och utgöra betydande inslag i omgivningen men som inte förprövas enligt PBL.

Kraven på kommunerna varierar eftersom byggherrarna är av olika slag och har olika kompetenser

Redan när PBL trädde i kraft förekom det olika kategorier av byggherrar. Utvecklingen har gått emot att antalet olika kategorier av byggherrar har ökat. Numera finns det exempelvis stora byggherrar som bygger för egen förvaltning, stora byggherrar som bygger för försäljning och små byggherrar av olika slag. De olika byggherrarna har olika erfarenhet och olika syften med sitt byggande och det innebär bl.a. att kraven på den kommunala tillsynen varierar. Detta ökar kraven på kommunerna när det gäller kompetens och resurser m.m.

2.4 Några erfarenheter av tillämpningen

PBL:s grundläggande struktur, ansvarsfördelning samt planerings- och beslutsformer är i stort sett ändamålsenliga även i ljuset av de samhällsförändringar som har skett. I detta avsnitt lyfter kommittén fram några huvudsakliga erfarenheter och problem till följd av utvecklingen som har lagts till grund för överväganden och förslag om lagändringar.

Kraven på kommuner och staten har ökat

Genom PBL decentraliserades ansvaret för planläggningen från staten till kommunerna. Samtidigt tydliggjordes ansvarsfördelningen inom staten genom att länsstyrelsen fick ett uttryckligt ansvar att samverka med kommunerna i deras planläggning och att svara för samordningen av statens intressen i vid mening. Under utredningsarbetet har företrädare för kommuner, länsstyrelser och myndigheter pekat på omständigheter som på olika sätt försvårar fullföljandet av de uppgifter som följer av denna ansvarsfördelning.

Bristande politiskt ansvar för inriktningen av kommunens plan- och byggverksamhet

Kommunens ansvar att genom planläggning skapa en god livsmiljö för kommuninvånare och företag kräver en samordning av många verksamheter. Detta förutsätter att det finns en långsiktig och förankrad strategi för kommunens utveckling. De kommunala planerna, framförallt översiktsplanen, är tänkta att vara de instrument där kommunens politiker behandlar strategiska frågor för markanvändning och byggande. Särskilt översiktplanen syftar till att ge handlingsberedskap på både kort och lång sikt och samtidigt utgöra en dokumentation av dialogen mellan staten och kommunen i fråga om den fysiska planeringen.

Utvärderingar har visat att översiktsplaneringen inte bedrivs kontinuerligt i alla kommuner. Enligt den ovan nämnda rapporten från Kommunförbundet finns det i vissa fall en osäkerhet om översiktsplanens strategiska roll, vilket leder till en inriktning mot en mer kortsiktig plan- och markberedskap. Vidare anges att den politiska styrningen och förankringen, som är central för att översiktsplanen ska få legitimitet som beslutsunderlag, ofta är förhållandevis

svag. Ett resultat av den beskrivna utvecklingen är att det många gånger är oklart vad politikerna har för syn på utvecklingen, vilket i sin tur kan innebära att den handlingsberedskap som kan behövas när olika anspråk uppkommer inte finns. Frågor tenderar därmed att lösas från fall till fall och inte bedömas i ett vidare sammanhang.

Det har i PBL också ansetts som självklart att beslut om rättsverkande planer tas av kommunfullmäktige, som dock får delegera uppgiften i planer som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Erfarenheterna visar att bygglov ibland ges utan föregående planläggning eller utan planändring i strid mot PBL:s bestämmelser. Även om dessa beslut för det mesta tas av byggnadsnämnden blir resultatet att den politiska förankringen brister.

Framväxten av nationella mål och beslut ställer ökade krav på samspelet mellan kommun och stat

Utvecklingen under senare år har medfört en framväxt av nationella mål och beslut som på olika sätt och i varierande grad förutsätts tillgodoses i kommunala beslut om mark- och vattenanvändningen. Det gäller exempelvis allmänt formulerade mål, såsom miljömålen, hållbar utveckling och folkhälsomålen, men även mål för utbyggnad av infrastruktur, såsom vägar, vindkraftverk och 3G-master. De problem som förts fram hänger samman med brister i analys och bedömning av hur de nationella målen ska genomföras och hur det påverkar de spelregler och den ansvarsfördelning som PBL lägger fast för samspelet mellan stat och kommun. Länsstyrelsens roll som förmedlare av nationella mål och intressen kommer därmed i fokus.

Mängden nationella mål och statliga intressen av olika karaktär och tyngd ställer olika krav på rådgivningen och sätter länsstyrelsens förmåga att företräda och samordna statens intressen på prov. Grunden för olika statliga intressen varierar, allt från bindande regler och intressen med lagstöd (t.ex. miljökvalitetsnormer, Natura 2000 samt områden av riksintresse) till mer allmänt hållna nationella mål och politikområden. Det finns alltså en stor spännvidd när det gäller vilket genomslag skilda intressen kan komma att få i kommunernas beslut enligt PBL. Vissa fungerar som "stoppregler", medan andra har mer karaktär av allmänna intressen som lämpligen bör beaktas.

Uppgiften i dessa avseenden innebär att förmedla och anpassa underlag om skilda nationella mål och statliga intressen samt att genom allmän rådgivning och vid samråd i enskilda planärenden verka för att målen tillgodoses. Ur ett kommunalt perspektiv är länsstyrelsens uppgift att samordna och i vissa fall göra avvägningar mellan skilda statliga intressen av särskild betydelse, inte minst med tanke på antalet aktörer på regional och nationell nivå. Tendenserna till sektorisering både inom länsstyrelsen och hos statliga myndigheter på regional och central nivå anses ofta innebära en risk för att sektorsynpunkter får stort genomslag på bekostnad av helhetsbedömningar och sammanvägda ställningstaganden. Kommunerna efterlyser både tydligare och mer samlade besked från statens sida och att länsstyrelsen gör sektorsövergripande sammanvägningar för statens räkning.

En anknytande frågeställning rör kritiken mot länsstyrelsens tillsyn och Boverkets uppsikt över planläggningen och byggandet. I en rapport från Boverket⁸ framförs bl.a. att länsstyrelsernas tillsyn på byggområdet brister och att för lite resurser avsätts för tillsynen. Riksrevisionen anser i en granskning av tillsynen och uppsikten på planområdet att länsstyrelsens tillsyn inte genomförs på det framtidsytande sätt som avsågs och att Boverkets stöd till länsstyrelser och kommuner har minskat⁹. Riksrevisionen föreslår att regeringen överväger ett flertal åtgärder, exempelvis att ta initiativ till att förtydliga länsstyrelsens och Boverkets tillsyns- respektive uppsiktsansvar över planväsendet. Under senare tid har såväl länsstyrelserna som Boverket förstärkt sina resurser för tillsynsliknande uppgifter.

Kraven på samordning och samverkan utanför kommunens gränser har ökat

Den utveckling mot större pendlingsregioner och ett ökar regionalt beroende som har beskrivits i avsnitt 2.2 innebär att planeringsperspektivet behöver bli vidare än kommungränsen vilket ställer ökade krav på samverkan och planering över kommungränser. Det övergripande målet om att PBL ska främja en långsiktigt hållbar utveckling medför också behov av ett helhetsperspektiv, där kommunens utveckling ses som en del i ett vidare sammanhang.

⁸ Dnr 11092081/2004.

⁹ Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik, RiR 2005:12..

De frivilliga bestämmelserna om regionplanering har fått svagt genomslag och den mellankommunala samordningen som förutsätts i PBL har varit bristfällig. Bristerna i den mellankommunala samordningen ger ett sämre beslutsunderlag vid planläggning och lokaliseringsprövning av anläggningar av regional betydelse eller med regional räckvidd, såsom kommunikationsleder, vindkraftsanläggningar och etablering av externa köpcentra. Samtidigt utvecklas nya samarbetsformer och informella planeringssamarbeten såväl mellan grannkommuner som mellan flera kommuner i ett regionalt sammanhang.

Ansvarsfördelningen inom staten när det gäller riksintressen uppfattas som otydlig

En allmän uppfattning som har framförts under utredningsarbetet är att områden av riksintresse enligt miljöbalken inte hanteras på det sätt som reglerna i PBL och miljöbalken förutsätter. Det har riktats kritik mot såväl bristande aktualitet i underlaget som avsaknaden av dialog med kommunerna. En återkommande synpunkt är att länsstyrelsen inte tillräckligt tar sitt ansvar att diskutera hur områdena ska avgränsas eller hur värdena ska tillgodoses i planering och andra beslut. Det finns en vanlig, men felaktig föreställning att de centrala verken har till uppgift att fastställa områden av riksintresse. Enligt den s.k. hushållningsförordningen¹⁰ som är knuten till miljöbalken är de centrala verkens uppgifter att redovisa vad de bedömer vara områden av riksintresse, dvs. redovisningar av anspråk. Det är sedan en kommuns uppgift att i sin översiktsplanering efter samråd med länsstyrelsen ta ställning till avgränsningarna samt i sin planläggning se till att områdenas värden blir beaktade i tillräcklig utsträckning.

Länsstyrelsen anses inte alltid medveten om innebörden i sitt mandat att göra självständiga bedömningar. Det har vidare betonats att områden av riksintresse inte innebär att en utveckling för ett annat ändamål stoppas, eftersom miljöbalkens regler ger möjligheter att förena olika intressen så länge värden inte skadas påtagligt.

¹⁰ Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

De kommunala planernas betydelse behöver förbättras liksom samordningen mellan lagstiftningar

Bristande samordning mellan olika regelverk gör att resurser inte alltid används på det totalt sett bästa sättet. I samma grad som den kommunala fysiska planeringen ska förhålla sig till den utveckling som pågår finns det skäl att anse att de kommunala planerna ska ha betydelse för annat beslutsfattande också utanför PBL. Förhållandet mellan olika typer av planering har varit aktuellt att se över när det gäller samordningen mellan PBL och miljöbalken och mellan PBL och annan lagstiftning, särskilt infrastrukturlagarna. Behovet av förbättrad samordning mellan kommunal planläggning och annat beslutsfattande och andra former av planering styrs också av det regionala utvecklingsarbetet. Inom ramen för detta arbete behandlas frågor som rör exempelvis infrastruktur, och den vitalisering som skett när det gäller utvecklingsfrågor och behovet av att se olika utvecklingsfrågor i ett bredare perspektiv och av att minska sektorsbevakandet.

Aktiviteten i översiktsplaneringen på kommunövergripande nivå är låg

Fem år efter PBL:s ikraftträdande, dvs. år 1992, hade så gott som samtliga kommuner antagit en kommunomfattande översiktsplan enligt PBL. Flera utvärderingar har emellertid visat att kommunernas aktivitet när det gäller planering på kommunövergripande nivå på sina håll i dag är låg och att många kommuner inte har antagit någon ny översiktsplan. Skälen till det minskade intresset för översiktsplaneringen är flera. Kommunernas skilda utvecklingsförutsättningar och bristen på resurser i förhållande till lagstiftningens krav på redovisning och förfarande framhålls som några avgörande faktorer, framförallt i små kommuner med negativ befolkningsutveckling. De senaste årens förändringar har dessutom inneburit att kraven på innehåll i översiktsplanen har ökat, bl.a. som en effekt av EU-medlemskapet, men även genom nya nationella mål och politikområden. Det anses oklart vilka allmänna intressen som sätter tydliga gränser för kommunens beslut och vilka som ger kommunen större handlingsutrymme. Från några håll hävdas att kraven på översiktsplanens innehåll och reglerna för förfarandet begränsar möjligheterna att ta fram en aktuell och användbar översiktsplan.

Bestämmelserna om aktualitetsprövning har inte fått genomslag. Ett problem är också den bristande insikten om översiktsplanens nytta, bl.a. som ett instrument att lösa en konflikt mellan olika sektorsmyndigheters anspråk och en kommuns önskade utveckling.

I detta sammanhang efterfrågas en bättre dialog med länsstyrelsen och en ökad tyngd vid länsstyrelsens uppgift att företräda och samordna statens intressen. Samtidigt efterlyses en bättre koppling mellan den kommunala översiktsplaneringen och överordnade mål och riktlinjer på olika områden.

Den kommunala översiktsplanen är ett viktigt politiskt dokument som ska synliggöra intressekonflikter av olika slag och hur de lösts samt synliggöra de politiska ambitionerna när det gäller mark- och vattenanvändning samt utvecklingen avseende den fysiska miljön för kommunmedborgarna och andra berörda. Det är därför bekymmersamt att många kommuner har visat svagt intresse för översiktsplanering.

Planberedskapen på kommunalnivå är otillräcklig

PBL har inga tvingande bindningar mellan plannivåerna – regionplan, översiktsplan samt detaljplan och områdesbestämmelser – utan plansystemet är utformat för att både vara framåtsyftande och ge möjlighet att snabbt behandla uppkommande situationer. Erfarenheterna visar dock att det finns vissa brister i samspelet mellan planformer och plannivåer, och att många kommuner arbetar med nya planformer vid sidan av PBL-systemet för att tillgodose bl.a. behovet av samband och kopplingar.

Den kommunomfattande översiktsplaneringen är i första hand en planläggning på lång sikt. Tendensen när det gäller detaljplaneläggning är att den sker för avgränsade områden, och ofta är projektinriktad. Trots möjligheterna till fördjupningar av översiktsplanen är PBL:s planinstrument inte fullt ut ändamålsenliga för att tydligt hantera och förankra övergripande, strukturella frågeställningar inom ramen för ett helhetsperspektiv, såsom stadsdelar, grönområden, bebyggelsestråk och gaturum och deras inbördes samband. Bristen på överblick i samband med bindande besked leder också i vissa fall till att det är svårt att bedöma och synliggöra de konsekvenser som ett genomförande av planläggningen innebär sett i ett större sammanhang.

De rättsverkande planformerna anses inte anpassade till kommunernas planeringsbehov

Detaljplaneinstitutet används alltmer i huvudsak för att genomföra enstaka projekt i begränsade områden, men mera sällan för att reglera successiva förändringar eller bevarande av den befintliga miljön. Samtidigt prövas lämpligheten av vissa projekt med omgivningspåverkan ibland utan föregående detaljplaneläggning.

Erfarenheterna visar vidare på ett lågt intresse för områdesbestämmelser, vilket bl.a. beror på oklarheter när det gäller användningsområde och rättsverkan. Samtidigt hävdas att områdesbestämmelserna som planform har en potential under förutsättning att regleringsmöjligheterna vidgas och att förfarandet förenklas.

Detaljplanerna är ofta mycket detaljerade och det finns en oklarhet när det gäller vad som prövas i plan och vad som prövas i samband med bygglovsansökan

En annan tydlig tendens är att detaljplanerna som upprättas blir mer detaljerade när det gäller innehåll. Skälen till detta är flera. I vissa fall är det medvetna val, exempelvis om förhållandena är komplexa och man vill ge exploatören och de berörda en förutsägbarhet när det gäller genomförandet. Många gånger tycks det vara en kultur hos planerarna att föra in bestämmelser för säkerhets skull och en osäkerhet när det gäller vad som kan prövas i bygglovet. Ett problem med detaljrika detaljplaner är exempelvis att en kommun riskerar att låsa vissa förutsättningar som är direkt kopplade till ett specifikt projekt. Om projektet sedan inte är aktuellt att genomföra kan onödiga låsningar ha skett, dvs. planen kan sägas ha skraddarsyttis för ett visst projekt. Söker sedan någon annan än den ursprungliga projektören bygglov finns det därför en risk att det krävs en prövning av om åtgärden kan anses som en mindre avvikelser eller om en planändring krävs.

Byggandet har ändrat karaktär och de bygglovsbefriade åtgärderna behöver ses över

Dagens bestämmelser är otydliga och svårlästa när det gäller vilka åtgärder som inte kräver bygglov och skillnaderna mellan lovplikten innanför och utanför detaljplanelagt område framstår som

otidsenliga och skapar olikheter i likartade ärenden. Gränsen mellan vad som är en ekonomibyggnad som hör till jordbruket och som därmed är befriad från krav på lov och vad som är en annan typ av byggnad är oklar och aktualiserar ofta en bedömning i det enskilda fallet, många gånger gäller det byggnader där det ska finnas hästar. Vissa anläggningar som påverkar omgivningen alltifrån stora broar till mindre objekt som altaner, skateboardramper och swimmingpooler kräver inte bygglov, men prövas inte heller med stöd av annan lagstiftning trots att de kan påverka både stadsbild och närmiljö samt vålla motsättningar mellan grannar. Utvecklingen går således snabbare än lagstiftaren hinner pröva om åtgärderna ska förhandsprövas genom bygglovsprövningen.

Också när det gäller kraven på rivningslov har det skett en utveckling som gör att kommunernas möjligheter till förprovning av byggnadsverk som ska rivas kan anses ha blivit för begränsade med hänsyn till behovet av bevarande.

Vissa brister uppmärksammas i ett sent skede på grund av uppdelningen i bygglov och bygganmälan

Uppdelningen i bygglov och bygganmälan har bland annat lett till att vissa frågor bedöms i ett sent skede. En annan effekt är att bygglov ges för projekt som inte kommer att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Det innebär exempelvis att bygglov kan ges för att inreda en källarlokal till bostad trots att de tekniska egenskapskraven i fråga om brandsäkerhet inte kommer att kunna uppfyllas och lokalen är olämplig som bostad pga. dåligt ljusinsläpp och dålig ventilation.

Tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga i fråga om invändiga lösningar är frågor som prövas i ett mycket sent skede genom att de aktualiseras först vid ett byggsamråd då projekteringen ofta är utförd. Detsamma gäller krav på varsamhet i fråga om invändiga lösningar när det gäller skyddsvärd bebyggelse.

Systemet för prövning, tillsyn och kontroll är otydligt

Trots det nya systemet för ansvarsfördelning mellan kommun och byggherre som genomfördes 1995 har kvaliteten i byggandet inte nått tillräcklig hög nivå och det finns fortfarande stora brister. Den nyckelperson som introducerades genom reformen, den kvalitetsansvarige, har en otydlig roll. De verifikationer som ges in till kommunen anses inte garantera kvaliteten i arbetet utan endast att en kontroll utförts. Slutbeviset som är tänkt att vara avslut på processen utfärdas endast i ett begränsat antal fall och slutbeviset efterfrågas sällan. Kommunerna har minskat sina resurser för tillsyn och därför utövas den sällan i realiteten.

Bristen på samordning mellan miljöbalken och PBL gör att vissa frågor prövas dubbelt och andra prövas inte alls

Sedan PBL trädde i kraft har miljölagstiftningen samlats i en miljöbalk. Tankar fanns på att också föra in PBL i regelkomplexet men av olika skäl genomfördes inte en sådan förändring. Sedan lång tid tillbaka har det funnits krav på att ta miljöhänsyn också i PBL. Under åren har kopplingarna mellan PBL och miljöbalken ökat främst som en följd av EG-rättslig reglering bl.a. miljökvalitetsnormer och bestämmelser som rör skyddade områden, s.k. Natura 2000-områden. Samtidigt som det finns kopplingar mellan regelverken finns det också tydliga skillnader som i vissa fall medför att en enskild kan få motstridiga besked som också lämnas vid skilda tillfällen. Exempelvis kan bygglov ges för byggande inom strandskyddsområde och dispens från skyddsområden sedan nekas vid prövningen enligt miljöbalken. Samtidigt förekommer det att besked i enskilda ärenden inte ges avseende en viss fråga till följd av bedömningen att prövningen, exempelvis när det gäller olika former av miljöstörningar för omgivningen, kommer att ske enligt det andra regelverket.

Insyn och inflytande är viktiga grundstenar i plan- och bygglagstiftningen och det finns önskemål om förtydliganden av vilka som ska få komma till tals och i vilka skeden

I PBL finns det en särskild formaliserad beslutsprocess som garanterar medborgarinflytande. Det innebär bland annat att när planer upprättas är ett av målen att alla som är berörda ska garanteras ett inflytande. Planeringsarbetet ska präglas av öppenhet och insyn. I PBL regleras hur samrådet ska ske och vad det måste behandla, hur en bredare allmänhet informeras, hur inkomna synpunkter behandlas, vem som fattar beslut och hur beslutet vinner laga kraft och sprids. Lagstiftningen ställer också krav på avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen och en balans mellan vad det allmänna får för fördelar av ett visst beslut och vilka inskränkningar den enskilde får kännas vid.

Syftet med medborgarinflytandet är att de som är berörda ska ges möjligheter till insyn och påverkan. Medborgarnas medverkan är viktig, dels för att beslut som har tillkommit utan att allmänheten har getts möjligheter att medverka i beslutsprocessen ofta får svårt att bli allmänt accepterade, dels för att allmänhetens medverkan är nödvändig för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt. De som berörs av planeringen har således allt mer kommit att involveras i planeringsprocessen. Olika grupper har dock framfört att de inte får komma till tals i tillräcklig utsträckning och att detta bl.a. leder till att vissa väsentliga samhällskrav inte uppfylls. Till följd av detta riskerar man att få åtgärda fel i ett sent skede och till en högre kostnad än om kraven kunnat tillgodoses i tidigare skeden, ibland redan vid ritbordet.

Medborgarnas rätt till inflytandet inför beslut om bygglov är inte lika utvecklad. Byggnadsnämnden ska endast underrätta sakägare och kända bostadsrättshavare och hyresgäster och boende som berörs samt hyresgästorganisation om åtgärden innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser eller ska utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan och inte heller är en kompletteringsåtgärd och inte är reglerat i områdesbestämmelser. Detta innebär i vissa fall att de som är berörda och har rätt att överklaga beslut inte underrättas om vare sig ansökan eller beslutet om bygglov. Ofta uppkommer inga problem men en nackdel är att de berörda på detta sätt har kvar sin möjlighet att överklaga beslutet eftersom det inte vinner laga kraft. Det finns till följd av detta exempel

på att beslut om bygglov har upphävts långt efter det att en byggnad är uppförd.

Det tar för lång tid att få fram slutliga beslut

Planerings- och beslutsprocessen enligt PBL tar i många fall mycket lång tid. Det har i stor utsträckning att göra med vilka frågor som man vill lösa. Exempelvis berör ett projekt som innebär en för tätning i centrala stadsdelar många intressenter som ofta vill delta i arbetet och ha möjligheter att få insyn och inflytande över beslutsfattandet. Detta gör att planläggningen kan ta tid. Också bygglovsprövningen kan ta tid för det fall att frågan om mindre avvikelser från plan aktualiseras och berörda då också ska få komma till tals. Den interna beredningen i kommunerna tar ofta lång tid och påverkar den totala tidsåtgången. Samtidigt tycker vissa som anser sig berörda att processerna går för snabbt i bland, exempelvis eftersom de i egenskap av berörda inte ges möjlighet till samråd i tillräcklig omfattning. Vissa grupper anser också att deras kunskaper inte tas tillvara och att frågor inte behandlar deras aspekter i tillräcklig utsträckning. Det gäller bl.a. personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga, barn, unga och sammanslutningar och organisationer av olika slag. Regelverket anses också medverka till att handläggningen tar lång tid, exempelvis anses utrymmet för nyanserat förfarande vara för litet, och reglerna öppna för omfattande krav på redovisningar framför allt i översiktsplanerna och detaljplanerna.

2.5 PBL-kommitténs samlade bedömning av reformbehovet

De grundläggande dragen i plan- och bygglagstiftningen bör ligga fast

De erfarenheter, synpunkter och förslag som har samlats in under PBL-kommitténs arbete ger inte stöd för slutsatsen att plan- och bygglagstiftningen behöver bli föremål för några grundläggande och omfattande ändringar. Tvärtom, flertalet synpunkter talar för att det finns en stor uppslutning kring PBL:s grundläggande mål och syften, lagens plan- och beslutsformer och den ansvarsfördelning som har lagts fast. Många har även uttryckligen fört fram att

det finns starka skäl att i översynen tydligt både slå vakt om och utveckla grundstrukturen i PBL och att noga överväga behovet av förändringar i förhållande till denna. En övergripande slutsats är att det i stort sett finns ett samstämmigt och starkt stöd för de grundläggande syftena och grundstrukturen i PBL, 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.

Det behövs stöd för en bättre tillämpning

Många av de problem som har förts fram under PBL-kommitténs arbete handlar om problem och brister i tillämpningen, som kan avhjälpas genom en utveckling av arbetssätt och rutiner såväl inom kommunerna som inom länsstyrelsen och hos andra beslutsmyndigheter. Det är exempelvis sannolikt att ändrade arbetssätt i den kommunala hanteringen av planer och bygglov kan innebära en effektivisering av planerings- och beslutsprocesser. I andra fall anses problemen hänga samman med bristande kunskaper och förståelse om PBL-systemets möjligheter och begränsningar eller att det saknas metoder för att hantera vissa sakområden. Även försämringar i kommunernas ekonomiska situation som i vissa fall har lett till nedrustning av arkitektonisk och teknisk kompetens framhålls som orsak till tillämpningsproblem. Andra faktorer som ger nya förutsättningar vid tillämpningen är ansvarsförskjutningen mellan kommunen och privata exploatörer med nya inslag av privata initiativ och privat medverkan i planering och genomförande.

Politikerna bör ta ökat ansvar för den fysiska planeringen

Översynen har bekräftat att PBL är en lagstiftning vars grunder bör ligga fast. PBL:s planinstrument är några av de viktigaste instrumenten som kommunerna har när det gäller att erbjuda sina invånare, företag och andra en livsmiljö som är attraktiv, trygg, hälsosam och tillgänglig och hållbar också på längre sikt. Det är därför väsentligt att politikerna som förtroendevalda tar sig an uppgiften

att hantera strategiska stadsbyggnadsfrågor och andra mark- och vattenanvändningsfrågor på det sätt som var avsikten med PBL.

Kommitténs bedömning är att det också fortsättningsvis ska vara kommunens politiker som tar sig an uppgiften att ta ställning till och bedöma konsekvenserna av den önskvärda utvecklingen av den fysiska miljön på kort och lång sikt. En viktig del i detta arbete är att berörda ska kunna få insyn och inflytande, men det är de förtroendevalda som slutligen ska göra avvägningen mellan olika intressen.

De förslag som kommittén nu lämnar avser främst att stärka de ursprungliga syftena med lagstiftningen i de delar som tillämpningen inte motsvarar intentionerna. Förstärkningarna innebär framförallt att politikernas uppgifter blir tydligare. De förslag som kommittén lämnar innebär också att möjligheterna till anpassningar utifrån skilda planeringssituationer ska öka, exempelvis ska det vara möjligt att ändra en översiktsplan genom fördjupningar för tätorter och tillägg för särskilda sakområden såsom vindkraft. En väl genomarbetad översiktsplan som är aktuell ska också ge möjligheter till förenklad hantering vid efterföljande planering, bl.a. genom att programskedet kan slopas. Som ett led i förstärkningen av det kommunala ansvaret föreslår kommittén att det fortsättningsvis ska vara en kommunal angelägenhet att ansvara för att frågor som berör en annan kommun samordnas med den eller de berörda kommunerna och att konsekvenserna bedöms utifrån ett bredare perspektiv och att bristande mellankommunal samverkan inte längre ska vara en grund för staten att ingripa.

De olika förstärkningarna av lagstiftningen som kommittén föreslår kommer att kräva en hel del av kommunerna om de ska kunna leva upp till förväntningarna. För kommunernas del kommer det på många håll att krävas stora förändringar i organisation och arbetsätt för att syftena med förändringarna ska uppnås. Det gäller till exempel att utveckla nya former för mellankommunal samverkan i planeringen i frågor av mellankommunal betydelse samt att ändra rutiner för att utnyttja de nya möjligheterna i detaljplaneringen. I många kommuner kommer dessa och andra förändringar att förutsätta att det utvecklas ett bättre samspel mellan kommunens olika förvaltningar samt mellan olika delar av plan- och byggverksamheten, exempelvis mellan ansvariga för översiktsplaneringen och detaljplaneringen samt mellan planansvariga och bygglovsgranskare. Politikernas helhetsansvar för planeringens inriktning både när det gäller den strategiska översiktsplaneringen och detaljplane-

ringen kommer att förutsätta att de förtroendevalda involveras i ett förändringsarbete.

Samspelet inom staten behöver förbättras

Kommittén har gjort bedömningen att staten även fortsättningsvis ska ha en stark roll, men att rollen behöver renodlas. En förutsättning för att systemet ska fungera är vidare att länsstyrelsen utvecklar sitt arbete i flera avseenden. Det gäller inte minst det övergripande ansvaret att företräda och samordna statens intressen i vid mening, såväl i översiktsplaneringens tidiga skeden som – i förekommande fall – vid prövning av kommunens beslut om rättsverkande planer. De synpunkter som har förts fram talar för att länsstyrelserna behöver utveckla sin förmåga att bidra med planeringsunderlag, rådgivning och förebyggande insatser. Länsstyrelserna behöver också bli tydligare i de yttranden och besked som lämnas i enskilda ärenden.

Rollen att företräda och samordna statens intressen i enskilda planärenden kan ibland uppfattas som obekvämt såväl i förhållande till kommunen som till statliga myndigheter, inte minst genom att länsstyrelsens sammanvägda bedömning kan behöva gå emot visst statligt intresse. Länsstyrelsen måste vara väl medveten om skillnaderna mellan nationella mål och intressen av olika karaktär och anpassa rådgivningen till dessa och till planeringens olika skeden. I exempelvis samrådsyttranden över förslag till översiktsplaner och detaljplaner bör länsstyrelsen genom val av uttryckssätt tydligt skilja på rådgivande synpunkter och sådana synpunkter som kan leda till ingripanden i senare skeden. Uppgiften att ge samordnade statliga besked måste samtidigt ske med respekt för att det är kommunen som ska svara för de slutliga avvägningarna inom ramen för en god helhetslösning. Ambitionen att ge ett tydligt samlat besked måste därför vägas mot önskemålet att ge kommunen tillräckligt utrymme för ställningstaganden till även de statliga intressena. I utställnings- och granskningsyttrandena krävs det emellertid tydliga besked om de grunder som kan komma att bli föremål för prövning enligt 12 kap. PBL.

Samordningsansvaret förutsätter således att länsstyrelsen har dels överblick och kunskaper om skilda mål och statliga intressen, dels förmåga att sortera och samordna intressena med respekt för såväl projektets förutsättningar och värden som kommunens

avvägningar. En grundläggande förutsättning är även att statliga myndigheter har respekt och förståelse för länsstyrelsens samordningsansvar. De utvecklingsinsatser som kan vara aktuella behöver därför ske i samspel med statliga sektorföreträdare.

I sammanhanget finns anledning att även kommentera de problem som har påtalats när det gäller hanteringen av områden av riksintresse enligt miljöbalken. Den s.k. hushållningsförordningen kan tillsammans med PBL:s regler anses ge länsstyrelsen rätt och skyldighet att med stöd av dialog med kommunerna diskutera de centrala verkens bedömningar och även lämna förslag på förändringar eller tillägg. Det är viktigt att länsstyrelsen och berörda centrala verk ägnar kraft åt att inte enbart förmedla underlag om områdena utan även åt att mer aktivt medverka till att precisera värdena och även öppna för en dialog om hur värdena kan tillgodoses. Det kan dock anses gå utöver PBL-kommitténs uppdrag att utreda rollfördelning och framtagande av underlag avseende områden av riksintresse närmare eftersom det i hög grad handlar om regleringen i miljöbalken. Kommitténs bedömning är att det även här i stor utsträckning handlar om gemensamma insatser för kompetensutveckling och tydlig vägledning för att stödja en mer enhetlig process för såväl kunskapsförsörjning som tillämpning.

I länsstyrelsens samordningsansvar ingår också att svara för den statliga kontrollen, i första hand genom prövning av kommunens beslut om rättsverkande planer. Denna uppgift är central i PBL-systemet och länsstyrelsen bör även fortsättningsvis bevaka särskilt utpekade intressen som är av statlig karaktär. På en punkt finns det dock anledning att föreslå begränsningar av den statliga kontrollen. När det gäller prövningen mot bakgrund av riksintressen, miljö kvalitetsnormer och hälsa och säkerhet har dessa grunder ett tydligt statligt intresse och bör därför kvarstå oförändrade. Också här bedömer kommittén att det främst krävs kompetens- och metodutveckling för att förbättra tillämpningen. I sammanhanget bör dock nämnas att det har förts fram önskemål om förändringar när det gäller prövning av beslut som innebär att en miljö kvalitetsnorm inte iakttas, bl.a. att prövningen i stället ska ske mot bakgrund av åtgärdsprogram. Med hänsyn till att det pågår en särskild utredning av åtgärdsprogrammen och på grund av tidsbrist har kommittén inte utrett behovet av ändrad lagstiftning i denna del. Som ett led i kommitténs strävan att tydliggöra och stärka kommunernas ansvar för inbördes samverkan och samordning föreslås att länsstyrelsen inte längre ska kunna pröva kommunernas beslut på grunden bris-

tande mellankommunal samordning. Kommittén återkommer till detta förslag i avsnitt 5.11.5.

De erfarenheter som har redovisats aktualiserar också en diskussion om behovet av att länsstyrelsen utvecklar formerna för en mer allmän rådgivning och generella insatser inom ramen för sitt tillsynsansvar. Det skulle i och för sig kunna övervägas att i PBL ställa mer uttryckliga krav på dessa uppgifter, liksom vad som ska anses ingå i Boverkets uppsiktsansvar. Mot bakgrund av de utvecklingsarbeten som har inletts och den pågående beredningen av Tillsynsutredningens förslag avstår kommittén från att lämna sådana förslag.

De förslag som kommittén redovisar i detta betänkande kommer sammantaget att ställa ökade krav på länsstyrelsens ansvar att mer generellt samverka med kommuner och myndigheter. Det gäller inte minst länsstyrelsens möjligheter att ta fram ett samlat planeringsunderlag som visar på samband mellan olika områden och som kan läggas till grund för såväl den kommunala planeringen som insatser på olika områden.

Den huvudsakliga inriktningen när det gäller kommitténs förslag till lagstiftningsändringar

Det är uppenbart att de ovan identifierade samhällsförändringarna och problemen vid tillämpningen ger anledning till vissa förändringar. Den huvudsakliga inriktningen i kommitténs förslag är att

- ge tydligare och lättfattligare materiella bestämmelser för kommunens planläggning och andra beslut enligt PBL som speglar nationella mål och intressen och samtidigt medger lokala anpassningar,
- stimulera till en ökad mellankommunal samverkan i frågeställningar som rör andra kommuner,
- ge stöd för en enklare och mer strategisk översiktsplan för att öka översiktsplanens nytta som vägledande dokument och beslutsunderlag för kommunen och andra berörda,
- underlätta detaljplanering med fokus på strukturella frågor och samtidigt ge en ökad valfrihet när det gäller planering för befintliga bebyggelsemiljöer som led i en strävan att öka tydligheten och samtidigt förbättra effektiviteten,
- göra bygglovsplikten mer enhetlig och samtidigt betona utrymmet för kommunala anpassningar,

- genom att slopa bygganmälan som särskilt instrument läggs grunden för en tydligare dialog mellan byggnadsnämnden och byggherren om goda helhetslösningar där olika samhällskrav uppmärksammas,
- klargöra uppgifter för olika aktörer i byggprocessen för att tydliggöra ansvar och möjligheter att påverka beslut,
- ge förutsättningar för att enskilda ska få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken,
- öka effektiviteten i beslutsprocessen och samtidigt säkerställa rätten till insyn och inflytande genom tydliggörande av överprövningens omfattning och rätten att komma till tals samt en kortare instanskedja vid överprövning av beslut.

De materiella bestämmelserna för kommunens planläggning och andra beslut enligt PBL ska bli tydligare och lättfattligare och spegla nationella mål och intressen och samtidigt ge möjlighet till lokala anpassningar

Tydliga bestämmelser som är lätta att överblicka och där alla i utgångsläget har samma rättigheter och skyldigheter har varit utgångspunkter i en strävan att skapa ett enklare system. Kommittén har därför försökt byta ut eller förtydliga uttryck som orsakar särskilt arbete med tolkning. Man bör dock vara medveten om att samtidigt som regelverket ska vara enkelt och entydigt förväntas att en och samma lag ska kunna hantera olika situationer och olika typer av projekt. Detta gör att trots att enkelhet är anslaget så behöver reglerna ofta ge utrymme för nyanserade bedömningar.

Ett led i strävan att skapa överskådliga regler har varit att identifiera och konkretisera vilka samhälleliga krav som ska tillgodoses inom ramen för PBL. Kommittén har försökt finna lösningar som innebär förtydliganden utan att för den skull riskera oönskade lösningar med tanke på en utveckling som är svår att förutse. Detta har gällt bl.a. regleringen med koppling till de olika dimensionerna och aspekterna av hållbar utveckling, dvs. sociala, ekologiska och ekonomiska aspekter. Slutsatsen i denna del är att flera av de förändringar som har genomförts under senare år, bl.a. avseende kraven på miljökonsekvensbeskrivningar, har stärkt plan- och bygglagens roll som ett instrument för hållbar utveckling. Genom att göra de materiella reglerna något tydligare och ge bättre kopplingar

mellan olika prövningar enligt PBL, exempelvis enklare förfarande om stöd finns i tidigare planläggning, är avsikten att PBL och BVL också fortsättningsvis ska vara regelverk som har central betydelse för att skapa ett samhälle som är hållbart såväl på kort som på lång sikt.

När det gäller målet att skapa bättre förutsättningar för samhällsbyggande av olika slag så är bedömningen att det inte i så stor utsträckning är de materiella reglerna som påverkar utan främst är det fråga om hur lagen tillämpas. Genom att förtydliga att kommunerna ska identifiera vilka allmänna intressen som har relevans vid planläggningen och tydligt redovisa det material som lagts till underlag för översiktsplaneringen är avsikten att en på lång sikt lämplig mark- och vattenanvändning samt en lämplig bebyggelseutveckling med fokus på strukturer ska läggas fast. Därmed kan kommunerna få ett stöd för arbetet med att skapa förutsättningar för ett samhällsbyggande som hanterar behovet av utveckling och förändringar av olika slag samtidigt som planläggningen får anpassas efter skilda kommuners olika utgångspunkter och behov. Förslagen i denna del behandlas framför allt i kapitel 4.

Ökad mellankommunal samverkan i frågeställningar som rör andra kommuner ska stimuleras

Utredningen har visat att de senaste årens utveckling har medfört att antalet frågor som behöver hanteras mellan flera kommuner eller i ett regionalt sammanhang har ökat. Vidare kan konstateras att samarbetet kommuner emellan har utvecklats genom olika arbetsätt och en fortsatt utveckling när det gäller olika samarbetsformer kan förutses. Samtidigt är det helt klart att kommunens planläggning och beslut inte alltid sker med tillräcklig hänsyn till förhållandena i andra berörda kommuner.

Kommittén anser att behovet att stärka det mellankommunala perspektivet bör mötas genom att stärka bestämmelserna om mellankommunal och regional samverkan, inte genom någon ny planeringsnivå i PBL. Genom ett tydliggörande i lagstiftningen ska klargöras att det är kommunerna som ansvarar för samverkan kommer till stånd och att hänsynen beaktas. Länsstyrelsen ansvar för mellankommunal samverkan ska begränsas, bl.a. ska inte länsstyrelsen fortsättningsvis kunna ingripa på grunden bristande mellankommu-

nal samverkan. Kommitténs överväganden och förslag i denna del behandlas i huvudsak i kapitel 5.

Lagen ska ge stöd för en enklare och mer strategisk översiktsplanering för att öka översiktsplanens nytta som vägledande dokument och som beslutsunderlag för kommunen och andra berörda

Kommunpolitikerna bör ges möjlighet att ta ledningen över utvecklingen genom att få uttryckligt stöd i lag för att se mer strategiskt på mark- och vattenanvändningen samt hur bebyggelse ska användas, förändras och bevaras på lång och kort sikt och tydligare uttrycka sin politiska viljeyttring när det gäller utvecklingen. Kommunerna behöver generellt sett bli bättre på att sätta in kommunen i ett större sammanhang och inte enbart se till kommungränserna.

Översiktsplanen är ett centralt kommunalt dokument som ska ge information till allmänheten om kommunens syn på utveckling och är en form av överenskommelse med staten när det gäller att tillgodose områden av riksintresse m.m. En strävan under arbetet har varit att få kommunernas incitament till översiktsplanering att öka, dels för att den ska få en karaktär av strategisk långsiktig vision och dels för att den ska tjäna som beslutsunderlag för efterföljande beslutsfattande. Med ett tydligt lagstöd för att en översiktsplan kan ändras genom fördjupningar eller tillägg är målsättningen att den politiska viljan ska komma till tydligare uttryck och samtidigt minska glappet mellan den kommunomfattande planeringen, som blir på mer övergripande nivå, och den detaljplaneläggning som i nuläget ofta avser till ytan begränsade områden. Genom att stimulera till översiktsplanering, särskilt om den fördjupats avseende visst område, är tanken att översiktsplanen i stor utsträckning ska kunna utgöra ett väl förankrat beslutsunderlag, också bland medborgarna, som innebär att det är möjligt att lätta på kraven på program för detaljplan. Väl utformade och aktuella översiktsplaner kommer också att ge bättre stöd vid beslutsfattande enligt andra lagar, exempelvis miljöbalken, lagen om byggande av järnväg och väglagen. Genom att sätta in kommunen i ett vidare perspektiv och sträva efter att i en översiktsplan manifesteras synen på utvecklingen kan man skapa en beredskap inför kommande anspråk och förhoppningsvis i större utsträckning på så sätt fin-

na stöd för hanteringen av anspråket i förhållande till andra önskemål. Översiktsplaneringen kan därmed få ökad nytta för kommunernas fortsatta planering och prövning och för annat beslutsfattande. En utveckling med en sådan inriktning ställer ökade krav på kommunerna men också på länsstyrelsen när det gäller ansvaret för samordning av statliga intressen. Förslagen i denna del utvecklas i kapitel 6.

Detaljplanering med fokus på strukturella frågor ska underlättas och samtidigt ska det ges en ökad valfrihet när det gäller planering för befintliga bebyggelsemiljöer som led i en strävan att öka tydligheten och samtidigt förbättra effektiviteten

Behovet av att tänka mer strategiskt gäller också vid detaljplanläggning. Det gäller att hitta en rimlig balans mellan att ge exploatören, berörda fastighetsägare och andra berörda en trygghet när det gäller ett aktuellt projekt och att inte göra planläggningen allt för anpassad enbart till den aktuella verksamheten och därmed riskera att behöva ändra planen om förutsättningarna för exploateringen ändras. Samtidigt handlar det om att försöka hitta rimliga avgränsningar för planområdet och i mindre omfattning planlägga för varje projekt, dels för att det ofta krävs samlade lösningar för flera berörda och för att konsekvenser och behov ska kunna bedömas för ett större område. Här handlar det inte minst om att tydliggöra att bygglovsprövningen kan ta hand om frågor som inte är uttömmande behandlade i detaljplanerna. Dessutom kan inte resurser anses användas på rätt sätt om detaljplanerna blir reglerande på en sådan detaljerad nivå att de direkt måste ändras eller ställer krav på bedömningar av om avvikelser kan medges trots att de har en genomförandetid som löper.

I dag finns det en osäkerhet när det gäller i vilka skeden olika frågor prövas och när olika frågor blir slutligt behandlade. Kommittén ser PBL:s planläggningsformer och bygglovprövning som sammanhängande processer.

Särskilt samspelet mellan detaljpanelläggning och bygglovsprövning har kommittén ansett vara angeläget att förtydliga. Genom att poängtera det som gäller redan i dag, dvs. att en detaljplan inte ska vara mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den, så tydliggörs att kraven på prövning i bygglovsskedet ökar. Med en ansvarsförskjutning av det skisserade slaget måste det

stå klart att frågor som inte reglerats i planen kan prövas i lovskedet och detta har ansetts kräva vissa justeringar av lagtexten.

Också tanken på förbättrad koppling mellan planläggning och plangenomförandefrågor med ambition att föra in genomförandefrågor redan tidigt i processerna är ett led i strävan att förbättra sambanden samtidigt som förutsägbarheten när det gäller konsekvenser för enskilda och andra berörda ska öka. Tanken är att resonemang rörande plangenomförandefrågor ska föras in redan inför översiktsplaneringen, exempelvis när det gäller synen på huvudmannaskap för allmänna platser. Genom att plangenomförandefrågorna följer planläggningen och förtydligas allt eftersom projekten blir allt mer konkreta kan exploatören och andra berörda på ett bättre sätt koppla markanvändningen med effekterna av planläggningen på kort och lång sikt.

Anslaget vid överväganden rörande ändringar i lagstiftningen har varit att skapa incitament för att tänka strategiskt i tidiga skeden och att minska detaljstyrningen, bl.a. för att möjliggöra förenklingar i senare skeden. Samtidigt har det handlat om att inte försämra möjligheterna till förutsebarhet för de enskilda och inte heller att minska de berördas möjligheter att medverka inför beslutsfattandet.

En strävan som också har med detta område att göra har varit att skapa tydligare gränsdragning mellan olika planformer, men samtidigt ge flexibilitet och valmöjligheter mellan olika instrument. Detta försöker kommittén möjliggöra genom att tydligare ange vad respektive instrument ska ha för innehåll som en miniminivå men för flexibilitetens skull samtidigt hålla fast vid och utveckla bestämmelser som ger handlingsalternativ.

Fastighetsplanen slopas som särskilt instrument. Vid behov ska frågor som rör fastighetsindelning m.m. kunna regleras i form av planbestämmelser.

Frågan om områdesbestämmelser ska finnas kvar som en planeringsform framöver har övervägts särskilt. Tydlighet kan anses tala för att minska antalet planformer. Övervägandena har dock lett till bedömningen att denna möjlighet att reglera vissa frågor bör finnas kvar men att tillämpningsområdet bör begränsas till att främst avse reglering i utbyggd miljö och för att reglera lovplikten.

Genom att på detta sätt erbjuda instrument för olika situationer och ambitioner är avsikten att skapa förenklingar av besluts- och planeringsprocesser, exempelvis genom att dra nytta av arbete som lagts ned i tidigare skeden.

Kommitténs överväganden och förslag i dessa delar utvecklas framför allt i kapitel 6–9.

Bygglovsplikten blir mer enhetlig och samtidigt betonas utrymmet för kommunala anpassningar

Kommittén har funnit att bygglovsplikten bör vara generell. Det finns inte anledning att skilja på lovplikten inom och utom planlagt område. Kommittén vill betona att denna skärpning bör ses tillsammans med kommunernas möjligheter att anpassa kraven utifrån de lokala behoven. Det kommer således många gånger troligen att finnas ett kommunalt intresse av att reglera lovplikten och i samband med detta också lätta på kraven i kommunala planer. Särskilt områdesbestämmelserna kan vara en lämplig planform för reglering av lovplikten inom områden där andra frågor inte behöver regleras i ett sammanhang. Detta område utvecklas i kapitel 10.

Genom att bygganmälan slopas som särskilt instrument läggs grunden för en tydligare dialog mellan byggnadsnämnden och byggherren om goda helhetslösningar där olika samhällskrav uppmärksammas

Uppdelningen i bygglov och bygganmälan har bl.a. lett till att vissa frågor prövas i ett allt för sent skede och att bygglov måste ges för åtgärder som sedan inte kan utföras om de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas. Kommittén föreslår att bygglovsprövningen och bygganmälansskedet samordnas tidsmässigt och att den enskilde endast ska behöva avisera ärendet en gång. Bygglovsprövningen ska också enligt kommitténs förslag samordnas med prövningen enligt miljöbalken, främst i samband med en anmälan enligt 9 kap. miljöbalken. Det innebär att möjligheterna till goda helhetslösningar som kan tillgodose samhällskraven förbättras. Däremot föreslås inga förändringar när det gäller ansvarsfördelningen. För att få den nuvarande ansvarsfördelningen att fungera bättre föreslås vissa förtydliganden för att ytterligare stärka den kvalitetsansvariges roll m.m. Dessutom föreslås att kraven på kontroll och tillsyn förtydligas och den kvalitetsansvariges roll stärks samt att slutbeviset ska få ökad betydelse genom att det ska bli en förutsättning för ibruktagande. Dessa förändringar bedöms vara faktorer som påverkar

bl.a. möjligheterna att tillgodose krav som rör tillgänglighet och användbarhet samt behovet av att skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Kommitténs överväganden och förslag när det gäller bl.a. rollfördelningen i byggprocesserna utvecklas i kapitel 10.

Klargörande av uppgifter för olika aktörer i byggprocesserna för att tydliggöra ansvar och möjligheter att påverka beslut

Genom en tydlig rollfördelning, dels vid planläggning och dels vid bygglovsprövning och byggande och genom ett regelverk som tydligt anger olika aktörers uppgifter bör processen kunna effektiveras och ansvarstagandet öka när det gäller uppgifter som ska utföras enligt PBL.

Kommitténs förslag med koppling till planläggningen innebär inga större förändringar när det gäller rollfördelningen eftersom systemet i stort håller. Vissa förtydliganden föreslås, bland annat att beslut om dispenser från strandskyddsområden och andra områden som skyddats enligt PBL ska finnas innan kommunen beslutar om planläggning. Kommitténs förslag innebär också att det ska bli tydligare att länsstyrelserna ansvarar för att särskilt utpekade statliga intressen tillgodoses och för samordningen av sådana intressen och att det är en kommunal uppgift att säkra att det sker samråd och att konsekvenserna bedöms avseende frågor som berör andra kommuners intressen. Vikten av samråd inför beslut om planer betonas samtidigt som kommunernas möjligheter att anpassa samråden utifrån den aktuella planeringsituationen får tydligare stöd i lagen.

När det gäller förprovningen av byggandet har kommittén funnit att genom att tydliggöra uppgiftsfördelningen ytterligare, särskilt när det gäller den kvalitetsansvariges roll och uppgifter, kan prövningen, kontrollen och tillsynen blir bättre.

Genom att tydligare ange det kommunala handlingsutrymmet och det ansvar som detta medför och behovet av olika former av kontroll och uppföljning, kan ett tydligt kommunalt ansvar kombineras med en rätt att komma till tals och överklaga som gör att det går att hitta en rimlig balans mellan ansvar på kommunal nivå och kontroll av beslutens riktighet. Kommitténs överväganden och förslag i denna del utvecklas i kapitel 10.

Förutsättningarna för den enskilde att få samordnade besked vid prövning av åtgärder som kräver lov enligt PBL och prövning enligt miljöbalken förbättras

Dagens uppdelade prövning för ett och samma projekt innebär att den enskilde riskerar att få samma sak prövad vid flera tillfällen, att besluten blir oförenliga och att vissa frågor inte blir prövade av skälet att det prövande organet tror att prövningen kommer att ske med stöd av det andra regelverket. Kommittén anser att denna ordning är otillfredsställande. Uppgiften att samordna de materiella bestämmelserna har ansetts för omfattande för att rymmas inom uppdraget. I stället har arbetet inriktats mot att samordna hanteringen och beslutsfattandet tidsmässigt. I första hand handlar det om att samordna hanteringen i de fall kommunen beslutar enligt båda regelverken. Det handlar också om att få besked avseende skyddade områden innan arbetet med detaljplaneläggning eller bygglovsprövning sker. Kommittén föreslår också att tillståndsprövningen enligt miljöbalken och detaljplaneläggningen för ett projekt samordnas i fall de en kommun anser det lämpligt. Genom att sätta verksamhetsutövaren och andra berörda i centrum, och i viss mån öka kraven på kommunerna, men utan att ändra de materiella reglerna, kan samordningen mellan PBL och miljöbalken för den enskilde, både som verksamhetsutövare och som berörd, förbättras. Som tidigare nämnts förstärks denna samlade prövning av förslaget att samordna bygglovs- och bygganmälskedena. Kommitténs överväganden och förslag när det gäller samordningen mellan prövningarna enligt PBL och miljöbalken utvecklas i kapitel 11.

En samordning av det slag som kommittén föreslår förutsätter en gemensam instanskedja för överprövningen. Kommittén föreslår därför att överprövningen av PBL-ärenden fortsättningsvis ska ske i länsstyrelser, med en möjlighet att därefter överklaga till plan- och miljödomstolar och avslutningsvis till en plan- och miljööverdomstol. Kommitténs överväganden och förslag i denna del utvecklas i kapitel 13.

Effektiviteten i beslutsprocessen ökar samtidigt som rätten till insyn och inflytande säkerställs genom tydliggörande av överprövningen omfattning och rätten att komma till tals samt en kortare instanskedja vid överprövning av beslut

Insyn och inflytande är grundläggande delar i främst planläggningsprocesserna och ett av motiven till att låta kommunerna ha så stort bestämmande över mark- och vattenanvändningen. Denna rätt för de berörda enskilda och andra medborgare är det ingen som vill ta bort. Däremot har kommittén funnit att det finns anledning att nyansera bestämmelserna om samråd så att de kan anpassas efter planeringssituationen och också ske exempelvis temavis. På så sätt finns det möjligheter att korta handläggningstiderna. En aktiv dialog och tydlighet är också viktigt för att få acceptans för de efterföljande besluten. En av tankarna bakom flera förändringsförslag är att de enskilda inte ska uppleva att samma fråga behandlas flera gånger. Det innebär bl.a. att en översiktsplan som fördjupats avseende en del av en kommun, exempelvis en tätort, ska kunna ersätta ett program under förutsättningen att översiktsplanen är aktuell. Det innebär att nästa skede som enskilda och andra berörda engageras i är då det finns ett förslag till detaljplan. På så sätt har man minskat antalet handläggningmoment i processen utan att för den skull försämrats för de enskilda. Genom att minska antalet moment och därmed också tidsåtgången kan man också minska kostnaderna för processerna.

Kommitténs förslag till ny och kortare instanskedja för PBL-ärenden bör enligt kommitténs bedömning leda till att den totala tidsåtgången för prövning minskar eftersom antalet instanser för den övervägande delen av ärenden, dvs. beslut om bygglov, minskar med en instans. Kedjan blir med den lösning som kommittén föreslår lika lång som för de planärenden som i dag överprövas av regeringen om man räknar med Regeringsrättens rättsprövning. Också själva koncentrationen till ett fåtal domstolar skapar goda förutsättningar för en rationell och effektiv hantering. Även förslagen till förtydliganden när det gäller kretsen som har rätt att överklaga beslut och förtydligandena avseende överprövningens omfattning kan antas leda till att effektiviteten ökar också i samband med överprövningen. Kommitténs överväganden och förslag rörande rätten att komma till tals, överprövningens omfattning och instansordningen utvecklas främst i kapitel 12 och 13.

3 Hållbar utveckling och andra särskilt utpekade mål och intressen

Sammanfattning

Sambanden mellan kommitténs övergripande uppdrag om hållbar utveckling och några sakområden som är särskilt utpekade i uppdraget motiverar att de övervägs i ett sammanhang. Kommitténs sammanfattande bedömning är att plan- och bygglagstiftningens syfte, grundläggande struktur, ansvarsfördelning och beslutsprocesser i stora delar stämmer överens med de grundläggande komponenterna för hållbar utveckling och att lagstiftningen erbjuder lämpliga instrument för att behandla olika mål och intressen, främst på kommunal nivå. För att instrumenten i PBL ska fungera bättre i arbetet för hållbar utveckling föreslås emellertid några justeringar av lagstiftningen.

De nuvarande bestämmelserna om allmänna intressen är grundläggande, men behöver ändras något för att spegla målet om en hållbar utveckling och ge ett tydligare stöd för vissa samhällsintressen.

Också bestämmelserna om planinstrumenten ger i stort sett stöd för arbetet med hållbar utveckling, inte minst genom reglerna för förfarandet och möjligheterna att avväga skilda intressen, men behöver ändras så att det säkerställs att olika aspekter synliggörs och tas om hand vid planläggningen. Det gäller främst översiktsplaneringen, som bör stimuleras för att kunna användas som ett led i arbetet för hållbar utveckling, samtidigt som kopplingen mellan översiktsplanen och överordnade program och strategier, t.ex. om bostadsförsörjningen bör synliggöras.

Även vissa förändringar av systemet för prövning, kontroll och tillsyn av byggandet kan förbättra arbetet för hållbar utveckling och hänsynstagandet till olika samhällsintressen, framförallt genom att stärka bygglovsprövningens betydelse och öka möjligheterna för byggnadsnämnden att säkra grundläggande samhällskrav, såsom varsamhet och tillgänglighet, under såväl

den inledande prövningen som i senare skeden. En mer generell och tydlig bygglovsplikt kan ge grund för detta. För att förbättra tillgängligheten i den inre miljön kan det behövas vissa ändringar i tillämpningsföreskrifter.

Arbetet för hållbar utveckling bör emellertid i första hand tillgodoses genom utveckling av metoder och arbetssätt, främst i genom att i planeringen synliggöra olika allmänna intressen och de avvägningar som görs. Olika typer av konsekvensbeskrivningar kan vara kompletterande verktyg inför olika beslut om mark- och vattenanvändning.

3.1 Inledning

3.1.1 Sambanden mellan hållbar utveckling och vissa utpekade mål och intressen

Att överväga hur PBL kan främja hållbar utveckling är både ett övergripande mål för hela PBL-översynen och ett specifikt uppdrag. I direktiven för kommitténs uppdrag aktualiseras även behovet av ändringar i lagstiftningen för att tillgodose eller förbättra hanteringen av några särskilt utpekade mål och samhällsintressen, som alla på sätt och vis har en koppling till målet om en hållbar utveckling. Dessa gäller följande.

- *De nationella miljömålen*
Direktiven betonar den fysiska planeringens betydelse för att uppnå de nationella miljömålen, och särskilt målet God byggd miljö, som representerar den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Uppdraget innebär att göra en analys av miljömålen konsekvenser för planering och byggande samt om det behövs ändringar i lagstiftningen för att underlätta arbetet med att uppnå målen.
- *Förutsättningar för bostadsbyggande och bostadsförsörjning*
Med utgångspunkt från bl.a. det låga bostadsbyggandet och de regionala skillnaderna när det gäller tillgången till bostäder betonar direktiven bostadsbyggandets betydelse för den ekonomiska tillväxten såväl i tillväxtregionerna som i landet som helhet. Det framhålls att en god planberedskap och en snabbar planprocess är viktiga för att få till stånd ett ökat bostadsbyggande. Kommittén har därför getts i uppdrag att ana-

lysera på vilket sätt lagstiftningen kan utvecklas och anpassas till ett ökat bostadsbyggande.

- *Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder*

Direktiven betonar att det är angeläget att den fysiska planeringen skapar förutsättningar för goda sociala miljöer och en bebyggelsemiljö som bidrar till jämlika och värdiga levnadsförhållanden för alla. En socialt hållbar utveckling innebär enligt direktiven att den byggda miljön ska vara tillgänglig, trygg och präglas av mångfald. Som ett led i det övergripande uppdraget om hållbar utveckling anges därför att kommittén ska överväga hur målen för handikappolitiken – såväl de nationella målen som FN:s s.k. standardregler – beaktas i plan- och byggprocessen.

- *Skyddet av kulturbeskyddet värdefull bebyggelse*

Kulturmiljöns betydelse för en hållbar utveckling lyfts fram på olika sätt i direktiven, framförallt med koppling till miljömålet God bebyggd miljö, som bl.a. innehåller delmål om planeringsunderlag och skydd för värdefull bebyggelse. Också bebyggelsens konstnärliga och arkitektoniska värden betonas i sammanhanget. Uppdraget i denna del innebär att utveckla planläggning och bygglov som instrument för ökat ansvarstagande för bebyggelsens kulturvärden.

- *Utveckling av detaljhandel*

De senaste årens omstrukturering inom detaljhandeln mot allt större enheter och utvecklingen av köpcentra utanför städer och tätorter behandlas i direktiven utifrån flera, motstående perspektiv. Samtidigt som vikten av en effektiv konkurrens och låga priser framhålls, berörs även de negativa miljöeffekterna till följd av bl.a. ett ökat trafikarbete samt riskerna för en försämrad tillgänglighet för vissa konsumentgrupper.

- *Översvämningar och andra olyckor*

Regeringen har under utredningsarbetets gång överlämnat underlag som rör översvämningsfrågor, dels Miljöbalkskommitténs delbetänkande Miljöbalken under utveckling (SOU 2002:50), dels en särskild redovisning från Boverket från år 2002. Mot bakgrund av översvämningsfrågornas vikt och de ökade riskerna för översvämningar som påtalats har kommittén valt att behandla frågorna som en särskild del i uppdraget.

- *Källsortering*
I tilläggsdirektiv gavs kommittén i uppdrag att utreda möjligheterna att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering av hushållsavfall. Uppdraget motiverades med behovet av att kommunen och producenterna gemensamt anpassar sina insamlingssystem så att konsumenterna får tillgång till enkla och lättillgängliga system, som bör ske fastighetsnära, dvs. på eller i anslutning till enskilda fastigheter.
- *Internationella åtaganden*
Direktiven för kommitténs arbete konstaterar att en rad EG-rättsliga krav som rör miljö- och energifrågor samt byggprodukter har lagts till grund för successiva ändringar i plan- och bygglagstiftningen. Kommitténs uppdrag i denna del innebär att utifrån en samlad genomgång och analys av olika EG-rättsliga krav och andra internationella åtaganden föreslå de ändringar som kan behövas för att kraven ska anses vara fullt införlivade.

3.1.2 Kapitlets inriktning och innehåll

Gemensamt för de olika samhällsintressena som lyfts fram i direktiven är att de berör i princip samtliga planformer och instrument i plan- och bygglagstiftningen, från den översiktliga planeringen till bygglov och bygganmälan, och att de även aktualiserar en diskussion om de materiella bestämmelserna samt om ansvarsfördelning och roller. Med tanke på komplexiteten och de inbördes sambanden mellan dessa sakområden och överväganden om instrumenten i lagstiftningen har kommittén valt att behandla dem särskilt, såväl genom mer utförliga analyser av problemen som diskussioner om förslag till lösningar.

I detta kapitel redovisas kommitténs övergripande analyser och förslag till inriktning för uppdraget om hållbar utveckling och de särskilda sakområdena. Avslutningsvis – i avsnitt 3.11 – behandlas kommitténs sammanfattande bedömning av hur dessa mål och samhällsintressen kan hanteras inom ramen för PBL-systemet, bl.a. när det gäller avvägningar mellan motstående intressen samt utnyttjande av konsekvensanalyser. Förslagen till lagstiftningsändringar redovisas dock senare som en del i kommitténs överväganden om de materiella bestämmelserna i PBL samt om de olika plan- och beslutsformerna.

3.2 Hållbar utveckling

Kommitténs bedömning

Begreppet hållbar utveckling bör i PBL-översynen utgå ifrån den tolkning som redovisas i regeringens skrivelse från april 2004 om en svensk strategi för hållbar utveckling som betonar det ömsesidiga beroendet och samspelet mellan de olika dimensionerna i hållbar utveckling. För att kunna hanteras i PBL-översynen behöver dock begreppet definieras och avgränsas i förhållande till PBL:s syfte och räckvidd. PBL syftar framförallt till att ange spelregler och planerings- och beslutsprocesser för hur den fysiska miljön – mark- och vattenområden och bebyggelse – ska bevaras, förändras och förnyas. Arbetet med hållbar utveckling förutsätter bland annat en långsiktighet i beslutsfattandet, avvägningar mellan olika aspekter inom ramen för en helhetssyn, hänsyn till såväl globala som nationella, regionala och lokala perspektiv, demokratiska beslutsformer byggda på delaktighet från berörda medborgare samt ett lokalt ansvar i samspel med myndigheter och aktörer på olika nivåer. Dessa återspeglas i stort sett i PBL:s nuvarande grundläggande bestämmelser samt planerings- och beslutsprocesser.

3.2.1 Utredningsuppdraget

Ett övergripande mål för kommitténs arbete är att stärka plan- och bygglagsstiftningens roll som instrument för hållbar utveckling. I direktiven för kommitténs arbete betonas, förutom miljömålen som uttryck för den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling, även de ekonomiska, sociala och kulturella dimensionerna inom ramen för en helhetssyn. Den nationella strategin för hållbar utveckling ska i dessa avseenden vara en grundläggande utgångspunkt för översynen. Direktiven betonar vidare den fysiska planeringen som ett redskap för avvägningar samt att beslutsprocessen ska uppfylla krav på insyn, inflytande, effektivitet och rättssäkerhet.

3.2.2 Hållbar utveckling som nationellt mål för olika politikområden

I enlighet med direktiven har den nationella strategin för hållbar utveckling varit en grundläggande utgångspunkt för översynen.

Hållbar utveckling som ett övergripande mål för regeringens politik betonades i Nationell strategi för hållbar utveckling (skr. 2001/02:172) som därefter förtydligades och utvecklades i En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129). Skrivelserna ger uttryck för de förändringar som karakteriserar politiken för hållbar utveckling under senare år och som alltmer präglas av en strävan att integrera de tre dimensionerna av hållbar utveckling och att bredda arbetet genom att samordna olika politikområden. Denna inriktning speglas bland annat i den vision som redovisas i den svenska strategin och som betonar vikten att säkra god miljö och hälsa, ekonomisk tillväxt, välfärd och social rättvisa för nu levande och kommande generationer.

Den svenska strategin för hållbar utveckling preciserar innebörden i olika dimensioner av hållbar utveckling

Den ekologiska dimensionen i hållbarhetsbegreppet uttrycks i den svenska strategin främst genom de 15 nationella miljömål som riksdagen antog år 1999 och som beskriver de egenskaper som vår natur- och kulturmiljö måste ha för att samhällsutvecklingen ska vara ekologiskt hållbar. Under 2005 har regeringen föreslagit att miljömålen utökas med ett sextonde mål för ett rikt växt- och djurliv, se prop. 2004/05:150. Strävan är att till nästa generation, år 2020 enligt riksdagsbeslutet, ha löst de stora miljöproblemen.

I strategin redovisas även insatser inom det sociala området, exempelvis när det gäller en ökad integration av personer med utländsk bakgrund, en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män, barns och ungdomars delaktighet i samhällslivet samt olika insatser för en ökad trygghet. Också medborgarnas möjligheter till delaktighet i kulturlivet och kulturarvets betydelse anses i strategin utgöra förutsättningar för hållbar utveckling, liksom människors hälsa och välbefinnande, inte minst på grund av den demografiska utvecklingen med allt fler äldre samt tendenserna till en ökad ohälsa i vissa befolkningsgrupper. Särskilda mål för folkhälsan antogs av riksdagen år 2003 (prop. 2002/03:35) och har fokus på de samhälls-

faktorer som påverkar befolkningens hälsa på olika sätt. Bland de övergripande målen med viss koppling till den fysiska planeringen kan nämnas delaktighet och inflytande i samhället, trygga och goda uppväxtvillkor, sunda och säkra miljöer samt en ökad fysisk aktivitet.

Den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling uttrycks bland annat i form av insatser och initiativ för en ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och näringslivsutveckling. Insatser som nämns är att främja innovationer, främjande av en effektiv konkurrens, förenklade regler för små företag samt arbetet med regionala utvecklingsprogram.

Grundläggande kriterier för hållbar utveckling

Hållbar utveckling är ett komplext och dynamiskt begrepp och innebörden i begreppet kan växla med perspektiv och sammanhang. Hållbar utveckling kan i första hand ses som en förändringsprocess byggd på en politisk vision, snarare än ett tydligt definierat mål. Med stöd av begreppets utveckling internationellt och den svenska strategins inriktning kan några grundläggande kriterier formuleras som har lagts till grund för analyser av behovet av ändringar i plan- och bygglagstiftningen:

- *Långsiktighet.* Genom begreppet betonas behovet av ett långsiktigt tänkande, där utvecklingen inte enbart tillgodoser önskemål om tillväxt på kortare sikt, utan även sker med hänsyn till kommande generationers grundläggande behov och möjligheter.
- *Integration och helhetssyn.* Från att inledningsvis ha betonat en integrering av miljöaspekterna i andra politikområden, har samspelet mellan ekonomiska, sociala och miljömässiga dimensioner inom ramen för en helhetssyn lyfts fram.
- *Samspel mellan olika beslutsnivåer.* Målet om en rättvis fördelning av välfärd och tillväxt mellan utvecklingsländer och industriländer är centralt, samtidigt som det successivt har kompletterats med ett synsätt där även de nationella, regionala och lokala perspektiven lyfts fram.
- *Demokrati och delaktighet.* Att olika planerings- och beslutsprocesser sker i demokratiska former med möjlighet att utkräva ansvar och samtidigt ger möjligheter till insyn och infly-

tande är andra grundläggande förutsättningar för hållbar utveckling.

- *Lokalt ansvar.* Även om det globala ansvaret är ett övergripande mål betonas att den lokala nivån, dvs. i Sverige kommunerna, har bäst förutsättningar att omsätta målet om en hållbar utveckling i konkret handling.

3.2.3 Sambanden mellan hållbar utveckling och fysisk planering samt byggande

Den fysiska miljön har en avgörande betydelse

Resurser, värden och kvaliteter i den fysiska miljön – mark- och vattenområden, bebyggelse och annan infrastruktur – utgör i flera avseenden ramar för möjligheterna att uppnå en hållbar utveckling, även sett i förhållande till alla dimensioner. Bebyggelsemiljöns kvalitet och utformning är exempelvis grundläggande för människors livsvillkor och därmed för den sociala välfärden. Privata och offentliga investeringar i bebyggelse och infrastruktur representerar stora samhällsekonomiska värden, som måste utvecklas och förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt. Kvaliteten i städer, tätorter och den byggda miljön i övrigt utgör vidare en viktig faktor för tillväxten inom näringslivet och för den regionala och lokala utvecklingen. Också flertalet av de nationella miljömålen har samband med mark- och vattenområdenas egenskaper och värden och påverkas på olika sätt av byggnader, anläggningar och annan infrastruktur. Hur bebyggelse, trafikleder och anläggningar är lokaliserade i såväl ett regionalt som ett lokalt sammanhang påverkar exempelvis transportbehovet och möjligheterna till kollektivtrafikförsörjning. Även hur bebyggelsen utformas och vilka system för energiförsörjning och annan teknisk försörjning som kommer till användning är faktorer av betydelse för miljömålen. Viktigt för bebyggelsens miljöpåverkan, energiförbrukning och hälsoeffekter är också hur byggnader och anläggningar placeras, orienteras och utformas samt vilka byggmaterial, byggprodukter och teknisk utrustning som väljs. Kravet på långsiktighet aktualiserar även hur byggnader och anläggningar används, underhålls och förvaltas under hela bruksskedet.

Den fysiska miljöns betydelse för hållbar utveckling har genomgående lyfts fram i olika mål- och policydokument när det gäller hållbar utveckling. Den svenska strategin betonar bland annat att

det behövs insatser för att värna det man kallar "kritiska resurser" som utgör basen för hållbar utveckling. Till dessa kritiska resurser hör – förutom naturresurser, människors hälsa och kompetens – infrastruktur och bebyggelse. Vidare redovisas "En samlad politik för ett hållbart samhällsbyggande" som en av fyra strategiska framtidsfrågor som regeringen föreslår ska ägnas särskild uppmärksamhet i genomförandet av strategin. Regeringen uttalar även att det är angeläget att skapa en tydligare nationell politik för en hållbar stadsutveckling, inte minst mot bakgrund av den fortgående urbaniseringen. I detta sammanhang finns också anledning att nämna FN:s Habitatagenda, antagen i Istanbul år 1996, som behandlade sambanden mellan målet om hållbar utveckling och boende- och stadsmiljöfrågor. Också i slutbetänkandet från Nationalkommittén för Agenda 21 och Habitat En hållbar framtid i sikte (SOU 2003:31) nämns städer, tätorter och den byggda miljön i övrigt som viktiga komponenter i arbetet med hållbar utveckling.

Den fysiska planeringen har en potential i arbetet för hållbar utveckling

Eftersom den kommunala fysiska planeringen är ett viktigt styrmedel för hur bebyggelsen och den fysiska miljön i övrigt ska förändras är det naturligt att planeringens roll betonas såväl i det globala arbetet som i arbetet på nationell nivå. Den svenska strategin för hållbar utveckling lyfter fram vikten av avvägningar genom planering för att nå målet om ett hållbart samhällsbyggande. Den fysiska planeringen har också i andra avseenden en potential att fungera som verktyg i arbetet för hållbar utveckling, främst genom att planeringsprocessen erbjuder former för samråd med myndigheter, medborgare och intresseorganisationer samt för förankring hos politiskt valda ledamöter.

Målet om en hållbar utveckling är även relevant när det gäller utformning av enskilda byggnader och anläggningar

Även om politiken för hållbar utveckling ofta betonar den fysiska planeringen och utformningen av sammanhängande bebyggelseområden har även utformningen av enskilda byggnader och anläggningar betydelse. Ett hållbart byggande, såväl i byggskedet som i ett

längre bruks- och livscykelperspektiv, lyfts således även fram i den svenska strategin, liksom i andra dokument om hållbar utveckling. I detta sammanhang pekas ofta på att byggnader och anläggningar representerar ett betydande samhällsekonomiskt värde och att bygg- och fastighetssektorn har en betydelse för den ekonomiska tillväxten. Att den byggda miljön ska tillfredställa grundläggande sociala behov i samhället, för boende, arbete, kultur och fritid, samt att byggnader och anläggningar ska vara väl fungerande för sitt ändamål är ytterligare motiv för att lägga vikt vid byggandet och förvaltningen i arbetet för hållbar utveckling. I ett miljöperspektiv brukar ofta byggandets resursförbrukning liksom en effektiv energianvändning och en hälsosam inomhusmiljö framhållas. Dessa skilda hänsyn och krav rör således både själva byggandet, men även hur byggnaderna används i ett längre tidsperspektiv, vilket aktualiserar såväl underhållsåtgärder som ombyggnader för att anpassa byggnaderna till nya mål och krav. Sambanden mellan byggandet och hållbar utveckling aktualiserar därför i hög grad en diskussion om hur reglerna för byggnadernas utformning och tekniska utförande kan stödja en långsiktig förvaltning, som tillgodoser de skilda hänsyn som målet om en hållbar utveckling kräver.

3.2.4 Gällande bestämmelser av särskild betydelse

Bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL speglar olika dimensioner i hållbar utveckling

Målet om en långsiktigt hållbar utveckling speglas i PBL i de inledande bestämmelserna i 1 kap., men även i bestämmelserna i 2 och 3 kap. om de allmänna intressen och krav som ska läggas till grund för planering och prövning av bebyggelse. Flera av bestämmelserna gäller olika miljöaspekter, dels en generell strävan om en god miljö-kvalitet och en god livsmiljö, till exempel om goda miljöförhållanden samt tillgång till parker och grönområden, dels olika krav på hänsyn till mark- och vattenområdenas värden och egenskaper samt särskilt till natur- och kulturvärdena i 3 kap. miljöbalken. Bestämmelserna förutsätter vidare en hushållning med energi och råvaror och ställer krav på att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämplig med hänsyn till människors hälsa eller att bebyggelsen ska utformas med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser. Också de sociala aspekterna har ett uttryckligt stöd i flera av de

materiella bestämmelserna, medan den ekonomiska dimensionen inte är lika tydlig.

Bestämmelserna om planläggning syftar till delaktighet och avvägningar inom ramen för en helhetssyn

PBL:s regler för förfarandet då planer tas fram syftar till att tydligt redovisa och avväga olika intressen och få fram ett samlat och förankrat beslutsunderlag. Detta möjliggörs bl.a. genom att såväl allmänheten som olika intressenter garanteras inflytande vid samråd om såväl översiktsplaner som detaljplaner och områdesbestämmelser. Bestämmelserna om innehållet i översiktsplanen ställer krav på redovisning av kommunens ställningstaganden till mark- och vattenområden samt bebyggelseutvecklingen, medan bestämmelser om detaljplanen ger möjligheter att genomföra kommunens intentioner och säkerställa viktiga kvaliteter. Planerna ska enligt bestämmelserna antas av kommunens politiker.

Bestämmelserna om konsekvensbeskrivningar lägger framförallt grunden för ett beslutsunderlag som behandlar miljöaspekter

Kommunen ska i översiktsplaneringen utveckla konsekvensanalyser som ger möjligheter att bedöma skilda konsekvenser av de förändringar som diskuteras. Både förslag till översiktsplan och detaljplan ska åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens regler för miljöbedömning av planer och program i vissa angivna fall. I sammanhanget bör särskilt nämnas att de nya reglerna om miljöbedömningar som infördes i juli 2004 ställer krav på en särskild beskrivning av hur relevanta miljömål och andra miljöhänsyn beaktats.

Bestämmelserna i PBL och BVL betonar byggherrens ansvar för att grundläggande samhällskrav uppfylls under byggnadens livslängd

Vid bygglovsprövningen ska byggnadsnämnden pröva om de grundläggande kraven enligt 3 kap. som rör en byggnads placering och utformning uppfylls. För byggnadernas utförande ställs krav på bland annat bärförmåga och stadga med hänsyn till miljö- och häl-

soaspekter i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL.

Kraven i 2 § BVL gäller bland annat brandsäkerhet, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, skydd mot buller, energihushållning samt hushållning med vatten och avfall. Ansvar för att kraven uppfylls ligger på byggherren, men byggnadsnämnden kan främst i samband med bygganmälan enligt 9 kap. 2 § PBL utöva tillsyn och kontroll. Mer specificerade krav anges i en särskild förordning, och framförallt i Boverkets byggregler, BBR. Föreskrifterna gäller exempelvis utrymmen för avfall och källsortering i bostäder, luftkvalitet, fukt, bullerskydd och ljudisolering, säkerhet vid användning samt energihushållning och värmeisolering.

3.2.5 Överväganden om plan- och bygglagstiftningen i förhållande till hållbar utveckling

Plan- och bygglagstiftningen tillgodoser i huvudsak målet om en hållbar utveckling

Målet om en långsiktigt hållbar utveckling speglas i PBL i de inledande bestämmelserna i 1 kap., men även i bestämmelserna i 2 och 3 kap. om de allmänna intressen och krav som ska läggas till grund för planering och beslut. Flera av bestämmelserna gäller olika miljöaspekter. Också de sociala aspekterna har ett uttryckligt stöd i flera av de materiella bestämmelserna, medan den ekonomiska dimensionen inte är lika tydlig. PBL:s grundläggande bestämmelser kan således i stor utsträckning sägas spegla såväl den ekologiska som den sociala och den ekonomiska dimensionen, till skillnad från miljöbalken som mer betonar den ekologiska dimensionen.

PBL:s regler för förfarandet då planer tas fram syftar till att tydligt redovisa och avväga olika intressen och få fram ett samlat och förankrat beslutsunderlag. Detta möjliggörs bl.a. genom att såväl allmänheten som olika intressenter garanteras inflytande vid samråd om såväl översiktsplaner som detaljplaner och områdesbestämmelser. Bestämmelserna om innehållet i översiktsplanen ställer krav på redovisning av kommunens ställningstaganden till mark- och vattenområden samt bebyggelseutvecklingen, medan bestämmelser om detaljplanen ger möjligheter att genomföra kommunens intentioner och säkerställa viktiga kvaliteter. Planerna ska enligt bestämmelserna antas av kommunens politiker. Planeringsprocessen och

instrumenten i plan- och bygglagstiftningen ger enligt kommitténs bedömning förutsättningar att uppfylla flertalet av de grundläggande kriterier som inryms i visionen om hållbar utveckling, dvs. långsiktighet, sektorsövergripande avvägningar inom ramen för en helhetssyn, demokrati och delaktighet samt det lokala ansvaret.

Plan- och bygglagstiftningens syfte, grundläggande struktur, ansvarsfördelning och beslutsprocesser stämmer således i stora delar överens med de grundläggande komponenterna för hållbar utveckling. Mot denna bakgrund anser kommittén att plan- och bygglagstiftningen i stort sett är väl ägnad att både konkretisera begreppet hållbar utveckling i sitt sammanhang, att hantera de målkonflikter som begreppet inrymmer samt att säkerställa åtgärder för genomförandet.

Plan- och bygglagstiftningen innebär vissa begränsningar

Samtidigt är det angeläget att beakta att plan- och bygglagstiftningens räckvidd och tillämpningsområden även innebär vissa begränsningar för arbetet. Reglerna syftar till att förbereda beslut som rör användningen av mark- och vattenområden samt den byggda miljön, främst de beslut som tas av kommunen inom ramen för PBL. Planer enligt PBL har dock även effekter för andra myndigheters beslut enligt miljöbalken eller enligt vissa andra lagar som är knutna till miljöbalken, bland annat väglagen och lagen om byggande av järnvägar. Lagstiftningen reglerar planerings- och beslutsprocesser och hur den fysiska miljön ska bevaras, förändras och förnyas. Begränsningen till att styra den fysiska miljön innebär att det ofta behövs kompletterande och samverkande insatser för att nå de resultat som eftersträvas. Möjligheterna att via beslut enligt plan- och bygglagstiftningen ställa krav på befintlig bebyggelse är vidare begränsade.

Också kommunernas mandat att genomföra de intentioner som redovisas i den fysiska planeringen är i flera avseenden begränsade. Det gäller bland annat utbyggnaden av vägar och annan infrastruktur, såsom vindkraft, där besluten fattas av statsmakterna och där genomförandet ofta ligger på andra aktörer. En annan svaghet eller begränsning – åtminstone i formell mening – är bristen på tydliga regler för mellankommunal samverkan eller krav på ett regionalt perspektiv. Vidare saknas i stort sett regler för hur bebyggelse och anläggningar ska användas och förvaltas. Ytterligare en faktor som

bör framhållas är att ansvaret för att byggnader och anläggningar under hela deras livslängd uppfyller kraven i BVL ligger på byggherren, även om kommunen ska utöva tillsyn. Däremot saknas i stort sett regler för hur bebyggelse och anläggningar ska användas och förvaltas.

Planinstrumenten i PBL behöver utnyttjas bättre främst med stöd av metodutveckling

Som redovisats i kapitel 2 visar de hittillsvarande erfarenheterna att visionen om en hållbar utveckling i många avseenden har inneburit en kursändring i den fysiska planeringen. Samtidigt finns det enligt ett par studier några svagheter som förutsätter vissa förbättringar av arbetssätten och att planeringsinstrumenten behöver utvecklas i vissa avseenden¹. Det är till exempel förhållandevis vanligt att hållbar utveckling uttrycks som en vision med allmänt uttryckta delmål och strategier, där kopplingen till den fysiska planeringen inte alltid framgår. Miljöfrågorna har ofta fått en framskjuten plats, medan de sociala och ekonomiska dimensionerna är mindre utvecklade. Detta får ibland till resultat att motstående intressen och avvägningar inom ramen för en helhetssyn inte redovisas, utan ekonomisk tillväxt, socialt välbefinnande och en god miljö ses ofta som en helhet utan inbördes samband eller motsatsförhållanden. Ett genomgående drag är att fokus oftast ligger på utvecklingen av städer och samhällen, medan landsbygdens utveckling beskrivs knapphändigt eller inte alls. Den begränsade geografiska räckvidden i den kommunala översiktplaneringen anses som problematisk i förhållande till behovet av ett gränsöverskridande synsätt som krävs för att lösa avgörande strukturella problem. Samtidigt kan konstateras att det vid sidan av de formella och lagstadgade planeringsprocesserna har utvecklats nya och innovativa planeringsformer på både mellan-kommunal och regional nivå.

Erfarenheterna visar vidare att det är svårt att enbart med stöd av de formella instrumenten i plan- och bygglagstiftningen åstadkomma förändringar i riktning mot en hållbar utveckling, utan besluten måste i regel kombineras med andra insatser. Önskemålet att utnyttja PBL som instrument i arbetet med hållbar utveckling aktualiserar därför främst en fortsatt utveckling av angreppssätt och

¹ Bygd i förändring – mot en hållbar utveckling, Boverket och Formas, november 2004 samt Ny kurs för Norden – planering för hållbar utveckling, Nordregio 2003.

metoder i den fysiska planeringen. Det handlar exempelvis om att utveckla former för övergripande och ibland gränsöverskridande strategier (inte minst mellankommunalt), att mobilisera och involvera medborgare, intresseorganisationer och berörda i ett framåt-syftande visionsarbete, att samordna och integrera olika intressen och anspråk samt att sträva efter demokratiska beslutsprocesser på alla nivåer.

Det behövs vissa ändringar för att stödja arbetet med hållbar utveckling

Trots de ovan redovisade ramarna och begränsningarna vid beslut enligt PBL finns det enligt kommitténs bedömning skäl att föreslå några ändringar i syfte att plan- och bygglagstiftningen ska kunna utgöra instrument i arbetet för en hållbar utveckling. Kommitténs sammanfattande bedömning och förslag redovisas efter genomgången av de särskilt utpekade intressena, dvs. i avsnitt 3.11.

3.3 De nationella miljömålen

Kommitténs bedömning

Fysisk planering och byggande har en stor betydelse för att miljömålen ska uppnås, vilket bl.a. bekräftas genom miljöfrågornas starka genomslag i framför allt kommunernas fysiska planering. Plan- och bygglagstiftningen tillgodoser i stort sett de krav som kan ställas för att miljömålen ska beaktas vid planläggning och andra beslut. De lagändringar som har genomförts för att stärka miljöhänsynen och öka kraven på beslutsunderlag om miljökonsekvenser har ökat dessa möjligheter. Vissa preciseringar och tillägg till de materiella bestämmelserna i PBL och av bestämmelserna om instrumenten kan dock stödja en bättre tillämpning och en ökad hänsyn till miljömålen. Det gäller bl.a. en tydligare bestämmelse om hänsyn till den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling och förtydliganden om vissa bestämmelsers räckvidd vid olika beslut enligt PBL.

3.3.1 Utredningsuppdraget

Direktiven för PBL-översynen betonar den fysiska planeringens betydelse för att uppnå de nationella miljömålen, och särskilt målet God bebyggd miljö, som representerar den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Uppdraget innebär att göra en analys av miljömålen konsekvenser för planering och byggande samt om det behövs ändringar i lagstiftningen för att underlätta arbetet med att uppnå målen.

3.3.2 Miljömålen och deras syfte

I april 1999 fastställde riksdagen regeringens förslag till 15 nationella miljö kvalitetsmål Svenska miljömål – en politik för ett hållbart Sverige (prop. 1997/98:145). Strävan är att alla viktiga åtgärder ska vara genomförda till år 2020 (2050 när det gäller klimatmålet). Riksdagen har vid senare tillfällen under åren 2001–2003 fattat beslut om 71 delmål. De 15 miljömålen är följande: Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Giftfri miljö, Skyddande ozonskikt, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Myllrande våtmarker, Levande skogar, Ett rikt odlingslandskap, Storslagen fjällmiljö och god bebyggd miljö. I regeringens proposition Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150) som lämnades till riksdagen i maj 2005 föreslås ytterligare ett miljömål, nämligen Ett rikt växt- och djurliv.

Miljö kvalitetsmålen syftar till att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna. Miljömålen och delmålen ska vara vägledande för statliga och andra samhällsaktörers åtgärder på miljöområdet.

Av särskilt intresse för PBL-översynen är målet God bebyggd miljö. Målet anger att städer, tätorter och annan bebyggelse ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö, att natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas samt att byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.

Inriktningen är att målet ska nås inom en generation. Riksdagen har också antagit åtta delmål, som ska uppnås på kortare sikt. Delmålen uttrycker bl.a. mål om planeringsunderlag för ett miljöanpassat transportsystem, tillvaratagandet av kulturhistoriska och estetiska värden samt för bevarandet av grön- och vattenområden i tätorter. Vidare finns särskilda delmål om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, minskning av antalet människor som utsätts för trafikbuller samt en minskning av energianvändningen i byggnader.

3.3.3 Miljömålets samband med fysisk planering och byggande

De nationella miljömålen har en varierande koppling till den fysiska miljöns egenskaper och värden

Flera av de nationella miljömålen, som uttrycker den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling, har en direkt anknytning till den fysiska miljöns egenskaper och värden. Det gäller framförallt målet God bebyggd miljö, som tar fasta på livsmiljön i städer, tätorter och bebyggelse.

Också flera av de övriga miljömålen rör hur resurser i mark- och vattenområden ska användas. Det gäller till exempel målen om Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Levande skogar samt Ett rikt odlingslandskap, som samtliga betonar vikten av en långsiktig hushållning med de naturresurser som är basen för en hållbar utveckling. Miljömålen innebär i dessa avseenden både ett optimalt och ett varsamt brukande av resurserna utan att resursbasen förstörs eller att ett nyttjande åstadkommer oacceptabla skador och störningar för miljön eller människors hälsa.

Övriga miljömål är inte specifikt bundna till lägesbundna naturresurser, men har ändå ett indirekt samband med den fysiska miljön genom de effekter som användningen av mark- och vattenområden för olika verksamheter kan orsaka. Hur bebyggelse, trafikleder och andra anläggningar är lokaliserade påverkar till exempel i hög grad transportbehovet och möjligheterna till en kollektivtrafikförsörjning. Därmed berörs även förutsättningarna för att uppnå delmålen om att minska luftföroreningar och utsläpp av skadliga ämnen som anges för miljömålet Frisk luft. Också delmålen om minskade utsläpp av försurande ämnen, som framförallt orsakas av energipro-

duktion och transporter, påverkas av både markanvändningen i stort och bebyggelsestrukturen, men även av hur byggnader och anläggningar utformas. Ett tredje exempel är målet Grundvatten av god kvalitet, som i hög grad påverkas av användningen av mark- och vattenområden och olika verksamheter.

Även bebyggelsens lokalisering och utformningen av såväl bebyggelsemiljöer som enstaka byggnader och anläggningar har betydelse för möjligheterna att uppnå miljömålen. Detta gäller självfallet målet God bebyggd miljö där flertalet delmål berör byggnader och anläggningar. Även övriga miljömål aktualiserar en diskussion om hur den byggda miljön bör utformas för att målen ska uppnås. Klimatmålet gynnas exempelvis av en bebyggelsestruktur som begränsar transportbehovet och gynnar kollektivtrafiklösningar, liksom möjligheter till en effektiv energiförsörjning. Utglesningen av bebyggelse – som bl.a. innebär att tätorternas areal under de senaste 40 åren har ökat med 50 procent medan invånarantalet bara ökat med 37 procent – är ett exempel på en utvecklingstendens som gör att möjligheterna att uppnå dessa mål försvåras. Också energianvändningen av byggnader är väsentlig, inte minst mot bakgrund av att byggnader står för 40 procent av den totala energiförbrukningen i Sverige, varav 80–90 procent kan tillskrivas bruksskedet.

Den fysiska miljöns betydelse för att uppnå miljömålen manifesteras bl.a. i att hushållning med mark och vatten samt byggnader utgör en av tre strategier i miljömålsarbetet.

Fysisk planering kan vara ett verktyg i miljömålsarbetet

Sambanden mellan miljömålen och den fysiska miljön har bland annat lagts till grund för bedömningen att fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader ska utgöra ett av fyra särskilt utpekade övergripande miljömålsfrågor. Regeringen har gett Boverket ett särskilt uppdrag att ansvara för uppföljning och utvärdering av insatserna inom detta område. Boverket har i en rapport² redovisat en första s.k. fördjupad utvärdering av insatserna inom detta område.

Boverket framhåller att den fysiska planeringen har en potential som verktyg i miljöarbetet i främst tre avseenden. I den fysiska pla-

² Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet, Boverket, april 2003.

neringen kan fysiska strukturer, bebyggelse och anläggningar lokaliseras och utformas så att resursanvändningen effektiviseras, utsläpp och miljöbelastning förebyggas och minimeras samt människors hälsa främjas. Ytterligare en potential är möjligheterna att i planeringen identifiera och avgränsa värden, kvaliteter och egenskaper i mark- och vattenområden. En tredje styrka är att den fysiska planeringen kan ge rekommendationer eller bindande regler för olika former av skydd och hänsyn – till exempel minimera utsläpp eller ställa krav på bullerskydd – som kan krävas för att tillgodose miljömålen.

Det viktigaste planinstrumentet är översiktsplanen, som genom sitt helhetsperspektiv kan bidra till att miljömålen belyses i förhållande till både mål för kommunens utveckling och sociala förhållanden. Översiktsplaneringens möjligheter att redovisa och analysera komplexa samband, beskriva konsekvenser i en öppen och reglerad process som avslutas med fullmäktiges beslut är fördelar som ofta framhålls.

3.3.4 Gällande bestämmelser om miljöhänsyn m.m.

Bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL ställer grundläggande krav på miljöhänsyn

De materiella bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL tar på olika sätt upp krav på hänsyn till miljön vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse, byggnader och anläggningar.

Bestämmelserna i 2 kap. uttrycker en strävan om en god miljö-kvalitet och en god livsmiljö i olika avseenden, till exempel att planläggning ska främja goda miljöförhållanden samt att bebyggelsemiljön inom områden med sammanhållen bebyggelse ska utformas med hänsyn till behovet av parker och grönområden samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden. Vidare ställs genom hänvisningen till 3 och 4 kap. miljöbalken krav på hänsyn till bland annat mark- och vattenområdenas natur- och kulturvärden och ekologiska känslighet. Bestämmelserna uttrycker även krav på en långsiktigt god hushållning energi och råvaror samt att bebyggelse ska lokaliseras och utformas med hänsyn till hushållning med energi och vatten.

Även i 3 kap. finns grundläggande bestämmelser om placering och utformning av byggnader och anläggningar med hänsyn till

exempelvis natur- och kulturvärdena samt att byggnader ska placeras och utformas så att deras användning inte medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen och att inverkan på grundvattnet ska begränsas.

Bestämmelserna om planläggning förutsätter att miljöförhållanden beaktas

I översiktsplanen ska enligt bestämmelserna i 4 kap. 1 § redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. samt de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om mark- och vattenanvändningen. De underlag och bedömningar som krävs för att identifiera dessa förutsätts tas fram i samråd med såväl länsstyrelsen och statliga myndigheter som intresseorganisationer och enskilda.

I detaljplanen kan kommunen med stöd av 5 kap. 7 § ge bindande regler som gäller miljöpåverkan i vissa avseenden. Det gäller till exempel begränsningar för byggandets omfattning med hänsyn till miljön, regler för placering och utformning av bland annat kulturhistoriska skäl samt skyddsanordningar för att motverka störningar eller, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar.

Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar syftar till att ge underlag för bedömningar om miljöeffekter

Både förslag till översiktsplan och detaljplan ska enligt bestämmelserna i 4 och 5 kap. åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) i vissa fall.

Om en översiktsplan eller en detaljplan kan antas medföra en sådan miljöpåverkan som avses i 6 kap. 11 § miljöbalken ska kommunen göra en miljöbedömning enligt 6 kap. 11 § och upprätta en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. 12–18 §§. Syftet med miljökonsekvensbeskrivningar är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Miljökonsekvensbeskrivningen ska förutom en redovisning av den miljöpåverkan som kan antas uppkomma även innehålla en beskrivning av hur relevanta miljömål och andra miljöhänsyn beaktas.

För detaljplaner gäller därutöver ytterligare bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Från och med den 1 maj 2005 gäller

att detaljplaner som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan för vissa angivna ändamål, till exempel för industriändamål eller för uppförande av köpcentrum, ska åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning enligt reglerna i 6 kap. 6, 7 och 8 §§ miljöbalken.

Ytterligare krav följer av bestämmelserna om tekniskt utförande av byggnader

Utöver de generella krav på miljöhänsyn som prövas vid bygglovsprövningen av kommunen med stöd av 2 och 3 kap. PBL eller bestämmelser i rättsverkande planer gäller vissa krav på tekniskt utförande av byggnader enligt 2 § lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL. Kraven gäller bland annat brandsäkerhet, skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljö, skydd mot buller, energihushållning samt hushållning med vatten och avfall. Mer specificerade krav anges i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m., men framförallt i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (Boverkets byggregler, BBR, samt Boverkets ändringsråd, BÄR). Flera av de krav som ställs på utformning och utförande har en indirekt koppling till miljömålen. Det gäller exempelvis kraven på energihushållning och värmeisolering, olika krav på material och utförande med hänsyn till inomhusmiljön samt bullerskydd och ljudisolering.

3.3.5 Några erfarenheter och problem

Miljöfrågorna har fått ett starkt genomslag i kommunernas planering

Den fysiska planeringen som miljöverktyg har fått en viktigare roll under senare år, som har inneburit att miljöfrågorna i allt högre grad integreras i planeringsprocessen. Exempel på frågeställningar och sakområden av betydelse för miljömålen som har behandlats i kommunernas fysiska planering är lokalisering av alternativa energikällor, främst vindkraft, förutsättningarna för lokalt omhändertagande av dagvatten samt kulturmiljöns betydelse för bebyggelseutvecklingen³.

I arbetet med att integrera miljöaspekter har nya metoder och arbetssätt utvecklats, som bland annat har inneburit en samordning

³ Fysisk planering och hushållning med mark och vatten samt byggnader, Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet, Boverket, april 2003.

med det lokala Agenda 21-arbetet och i riktning mot ett sektorsövergripande samarbete som rör flera verksamhetsområden. I detta arbete har erfarenheterna från miljöfrågornas integrering och det lokala Agenda 21-arbetet kunnat tas till vara och utvecklas. En ökad samverkan med intresseorganisationer, lokala grupper och det lokala näringslivet är ett annat inslag i planeringen för hållbar utveckling som i hög grad bygger vidare på lärdomarna från arbetet med lokala Agenda 21-program. Nya och förbättrade verktyg för analyser av miljötillstånd, konsekvensbeskrivningar och uppföljning har också utvecklats. Olika former av verktyg för analyser har också blivit allt vanligare, till exempel när det gäller de samlade effekterna av olika scenarier eller utvecklingsinriktningar i översiktsplaneringen.

I sammanhanget bör även framhållas att PBL sedan ikraftträdandet 1987 har ändrats i flera avseenden för att öka miljöhänsynen och att olika utvärderingar och analyser som har genomförts samstämmigt visar att miljöaspekterna har fått en allt större betydelse i kommunernas fysiska planering enligt PBL. På uppdrag av PBL-kommittén har en särskild utvärdering av vissa "gröna frågor" genomförts⁴. Syftet med utvärderingen var att belysa genomslaget av de ändringar i PBL som syftade till att öka hänsynen till behovet av parker och grönområden och som trädde i kraft den 1 januari 1996. I utvärderingen konstateras att den generella medvetenheten om grönstrukturens mångfunktionella betydelse för stadsutvecklingen har ökat och spridits, framförallt i större kommuner, trots att de aktuella lagändringarna inte är allmänt kända. I omkring 75 procent av de medelstora och större kommunerna redovisas grönstrukturfrågorna i anslutning till översiktsplanen. Mellankommunalt samarbete kring grönfrågor är inte särskilt vanligt. Det finns enligt utvärderingen betydande svårigheter att översätta grönstrukturplanens och översiktsplanens allmänna och översiktliga argument till den konkreta situationens förutsättningar, dvs. detaljplanens nivå. De utökade säkerställandemöjligheterna anses svåra att hävda i konkreta situationer, inte minst på grund av kommunernas ovillighet att ta på sig ökade skötselkostnader. Vidare framhålls att naturvetenskapligt underbyggda värden, exempelvis fynd av sällsynta organismer, ofta väger tyngre än resonemang om användning, funktion, kvalitet och tillgänglighet i människors, och i synnerhet barns, utemiljö.

⁴ Utvärdering av vissa ändringar i PBL år 1996, Elisabet Lundgren Alm, Chalmers Tekniska Högskola, den 17 maj 2004.

Miljömålet God bebyggd miljö bedöms inte kunna uppnås

Boverket har utsetts som särskilt ansvarig myndighet för miljömålet God bebyggd miljö och har i en rapport⁵ redovisat sin bedömning av om målet med sina delmål kommer att uppnås. Sammantaget anser Boverket att det är osäkert om miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö i sin helhet kan uppnås inom en generation. Det gäller framförallt delmålet om skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, eftersom andelen skyddade byggnader i dag ligger långt ifrån den angivna nivån. Även delmålet för buller bedöms som svårt att uppnå, främst på grund av den fortsatta trafikökningen som motverkar åtgärder som genomförs. När det gäller inomhusmiljön anses kartläggnings- och saneringstakten samt de höga kostnaderna för åtgärder göra det osannolikt att målet uppnås.

Delmålen anses bara delvis spegla vad människor i allmänhet menar med en God bebyggd miljö. Vidare finns oklarheter och motstridigheter inom vissa av delmålen. Boverket föreslår därför såväl fler delmål som omformuleringar av några av delmålen. Vidare poängteras vikten av stöd till kommuner och länsstyrelser genom resursförstärkning, nya metoder, information och utbildning.

Boverket framhåller i sin utvärdering att delmålet om planeringsunderlag kan ses som en närmare specificering av de krav som finns i PBL och att lagen förutsätter att i stort sett motsvarande underlag tas fram i arbetet med översiktsplanen. De fördelar som planprocessen ger när det gäller samråd med medborgare bör tas till vara. Verket betonar dock att delmålet aktualiseras även vid annan samhällsplanering, framförallt trafikverkens planering enligt väglagen eller lagen om byggande av järnväg.

Den fysiska planeringen bedöms ha möjligheter och begränsningar

Trots de goda erfarenheterna pekar Boverket i den ovan nämnda utvärderingen om fysisk planering också på hinder och begränsningar för att den kommunala fysiska planeringen ska kunna bli ett verkningsfullt instrument för att genomföra miljömålen. Den fysiska planeringen är enbart ett av flera styrmedel som främst ger resultat på lång sikt genom att stimulera eller bromsa utvecklingen i en viss riktning. Många faktorer kan inte påverkas genom den fysiska planeringen, utan andra insatser krävs. Som exempel nämns

⁵ Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet – God bebyggd miljö, Boverket, oktober 2003.

bilanvändningen, som styrs av skatter, bensinpriser, livsstil och värderingar. Därför behövs det oftast ett brett samarbete mellan olika aktörer och myndigheter på olika nivåer i arbetet. Boverket anger att bristen på kunskaper och underlag om olika värden och resurser försvårar planeringen för miljömålen. Det gäller till exempel såväl yt- som grundvattenfrågor. Kostnaderna för underlaget är en försvårande faktor.

Boverket framhåller vidare att den ökade konkurrensen om mark- och vattenområden i vissa regioner ofta hotar miljömålen, framförallt natur- och kulturvärden. Vid prövningen av exploateringsönskemål väger ofta ekonomisk tillväxt och möjligheterna till sysselsättning tyngre än miljöaspekterna, inte minst i kommuner med stagnerande befolkningsutveckling. Som exempel anges etablering av externhandel och väginvesteringar. En förutsättning för att miljömålen ska få genomslag är enligt Boverket att det finns en politisk vilja att beakta miljöaspekter och att väga dessa mot till exempel utbyggnadsönskemål.

3.3.6 Överväganden

Miljömålen uttrycker sammantaget de övergripande målen för miljöpolitiken och ger sammantaget stöd för ett mer systematiskt arbete bl.a. i kommunernas fysiska planering och prövning av byggandet. Som redovisats tidigare har betydande framsteg gjorts när det gäller integrering av miljöaspekter i kommunernas arbete. Det är sannolikt att detta är en följd både av det ökade miljöintresset i samhället i stort och av de lagändringar i syfte att stärka miljöhänsyn som genomfördes år 1996. Också de nya kraven på miljöbedömningar av planer och program som infördes den 21 juli 2004 samt ändringarna i reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner verkar i riktning för ett ökat genomslag av miljöaspekter vid planering enligt PBL.

Samtidigt bör de begränsningar som PBL-systemet innebär för att tillgodose miljömålen beaktas. Den fysiska planeringen är enbart ett av flera styrmedel som främst ger resultat på lång sikt genom att stimulera eller bromsa utvecklingen i en viss riktning. Många faktorer kan inte påverkas genom den fysiska planeringen, utan andra insatser – ekonomiska styrmedel såsom skatter och avgifter samt ändring av produktions- och konsumtionsmönster, livsstil och värderingar – krävs. De beslut som kan fattas med stöd

av PBL är begränsade till kommunens yta, medan flertalet miljömål kräver insatser på mellankommunal och regional eller i vissa fall på nationell nivå.

Bestämmelserna om allmänna intressen samt om krav på byggnader behöver förtydligas i vissa avseenden

Behovet av miljöhänsyn samt hänsyn till miljöförhållanden och människors hälsa återspeglas främst i 2 och 3 kap. PBL. De nya bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar av planer och program innehåller krav på redovisning i förhållande till miljömålen. Sammantaget finns anledning att påstå att PBL:s materiella bestämmelser i hög grad sammanfaller med eller uttrycker de syften som riksdagens miljömål innebär, dvs. att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna. Detta tillgodoser i hög grad önskemål att ge miljömålen en tydlig plats i PBL. Däremot kan det av flera skäl finnas anledning att göra smärre preciseringar och tillägg i bestämmelserna om allmänna intressen för att tydligare spegla några av målen. Det gäller bl.a. en tydligare bestämmelse om hänsyn till den ekologiska dimensionen i hållbar utveckling och förtydliganden om vissa bestämmelsers räckvidd vid olika beslut enligt PBL. Kommitténs samlade analys av bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL, som bland annat syftar till att tillgodose en rimlig balans mellan miljömålen och andra mål inom ramen för begreppet hållbar utveckling, redovisas i avsnitt 3.11.2, medan förslagen redovisas i avsnitt 4.4.2.

Vissa ändringar i kraven på planernas innehåll och regleringsmöjligheter kan stödja miljömålen

Instrumenten i PBL – översiktsplan, detaljplan, bygglovsprövning m.fl. – är vidare i stort sett väl ägnade för att målen ska uppnås med beaktande av andra krav och intressen. En ändring och ett förtydligande av bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL kan även ge tydligare ramar hur planerna ska utformas med hänsyn till bland annat miljöförhållanden. Det kan i sammanhanget övervägas hur kraven på översiktsplanens redovisning ska utformas.

Önskemålen att uppnå miljömålen läggs ofta till grund för bestämmelser i de rättsverkande planerna, framförallt i detaljplanen, för att reglera utformningskrav och skilda krav på åtgärder för att förebygga eller minska störningar. Flera kommuner har efterfrågat att PBL ska ge möjligheter till att reglera ytterligare frågor i detta syfte.

Kommitténs bedömning av planinstrumentens redovisas i avsnitt 3.11.3, medan förslagen redovisas i betänkandets kapitel 6–8.

Önskemål om miljöhänsyn vid byggandet bör tillgodoses genom föreskrifter

Bland de krav som ställs i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL) finns skydd med hänsyn till hälsa och miljö, skydd mot buller samt energihushållning. En viktig begränsning som bör beaktas är BVL:s generella utformning och karaktär, som ligger till grund för precisering genom förordningen om tekniska egenskapskrav men framförallt Boverkets föreskrifter. Enligt kommitténs bedömning ger nuvarande bestämmelser i 2 § BVL tillräckligt stöd för mer preciserade krav på det tekniska utförandet med hänsyn till miljömålen.

Också de begränsade möjligheterna för kommunen att ställa krav på det tekniska utförandet och svårigheterna att med stöd av PBL och BVL ställa krav på åtgärder i befintlig bebyggelse bör beaktas i sammanhanget. Många av de regler som har betydelse för miljömålen i den byggda miljön gäller endast vid nybyggnad och större förändringar, medan det för att inom föreskriven tid uppnå flera av miljömålen – inte minst när det gäller buller, energianvändning och inomhusmiljö – ofta krävs åtgärder i det befintliga byggnadsbeståndet. Att ställa nya krav i det befintliga beståndet skulle innebära en nyordning. Önskvärda förändringar med hänsyn till krav som följer av bl.a. miljömålen bör stimuleras på annat sätt, främst genom ekonomiska styrmedel. Det är dock angeläget att reglerna i PBL och BVL samt tillhörande föreskrifter säkerställer att de grundläggande miljökraven beaktas vid nyproduktion och vid ändringar av byggnader.

3.4 Bostadsbyggande och bostadsförsörjning

Kommitténs bedömning

Samhällsutvecklingen har inneburit nya, och samtidigt varierande, utmaningar för den kommunala bostadspolitiken och därmed även för kommunernas planering och genomförande av bostadsförsörjning och bostadsbyggande med stöd av plan- och bygglagstiftningen. PBL är emellertid endast ett av flera styrmedel för kommunernas arbete med bostadsförsörjningen. För att instrumenten i PBL ska kunna användas effektivt för att främja goda boendemiljöer krävs framför allt metodutveckling, så att instrumenten i PBL utnyttjas framåtsyftande och samordnas med andra planer och program. Ändringar i PBL som rör hela kedjan från den översiktliga planeringen till detaljplanering och bygglov kan stödja en sådan utveckling. Förändringsbehoven gäller framförallt en ökad mellankommunal samverkan och ett regionalt planeringsunderlag, en ökad handlingsberedskap i den översiktliga planeringen, en effektivisering av detaljplaneprocessen samt en förstärkt bygglovsprövning och en tydligare ansvarsfördelning i byggandet.

3.4.1 Utredningsuppdraget

Ett av de övergripande målen för PBL-kommitténs arbete är att utveckla plan- och bygglagstiftningen så att den får en utformning som skapar förutsättningar för bland annat byggande av bostäder. I direktiven konstateras att bostadsbyggandet har legat på en mycket låg nivå under flera år och att det råder stora regionala skillnader när det gäller tillgång och efterfrågan på bostäder. Olikheterna i befolkningsutveckling – tillväxt, stagnation eller minskning – får konsekvenser för kommunernas förutsättningar att arbeta med bostadsförsörjnings- och boendefrågor. Vidare framhålls vikten av en god planberedskap och en snabbare planprocess för att få till stånd ett ökat bostadsbyggande.

3.4.2 Redovisade erfarenheter och problem som rör PBL:s roll för bostadsbyggande och bostadsförsörjning

Sambanden mellan kommunernas arbete med riktlinjer för bostadsförsörjning och den fysiska planeringen lyfts inte alltid fram

Som redovisas i avsnitt 2.2 innebär kommunernas bostadsförsörjningsansvar bl.a. att ta fram särskilda riktlinjer eller program för bostadsförsörjningen. Boverket har i sin utvärdering av bostadsmarknaden år 2004⁶ studerat ett knappt 60-tal av de riktlinjer eller program för boendet som kommunerna dittills hade tagit fram. Riktlinjerna uppvisar en stor variation, alltifrån enkla projektlistor till mer omfattande analyser och prognoser. De mer utförliga programmen behandlar exempelvis anpassning av boendeformer till olika befolkningsgrupper, framförallt äldre, behovet och möjligheterna till förtätning i relation till kommunal och kommersiell service samt omvandling av befintlig bebyggelse för att tillgodose ändringar i efterfrågan på bostäder.

I många kommuners riktlinjer eller program för bostadsförsörjningen behandlas även frågeställningar som rör boendemiljöns utformning och kvaliteter. I en sammanfattande analys av aktuella frågeställningar lyfter Boverket fram bland annat följande.

- Nästan sju av tio kommuner arbetar med insatser för att kunna erbjuda bostäder i attraktiva lägen som ett led i att locka till sig nya invånare.
- Målet om en ökad tillgänglighet för funktionshindrade har fått en ökad betydelse. Drygt tre av tio kommuner arbetar med tillgängligheten i bostäder och bostadsområden.
- Drygt fyra av tio kommuner arbetar med brottsförebyggande och trygghetsskapande åtgärder i bebyggelsen.

Det mellankommunala planeringsperspektivet saknas ofta

Bostadsförsörjningen har en avgörande betydelse för en regions utveckling och bostadsmarknaden är sällan begränsad till kommunens administrativa gränser, utan sträcker sig ofta över såväl kommun- som länsgränser. Både bestämmelserna i PBL och i lagen om kommunal bostadsförsörjning förutsätter att planeringen för bostadsbyggande och bostadsförsörjning ska ske i samråd med be-

⁶ Bostadsmarknaden år 2004–2005, Boverket, 2004.

rörda grannkommuner. Trots detta är det förhållandevis ovanligt att planeringen samordnas. Konkurrensen om kommuninnevånare, skatteintäkter och underlag för service utgör ofta drivkrafter att lokalisera nya bostäder inom den egna kommunen och anses motverka en mellankommunal samverkan. I Boverkets bostadsmarknadsenkät från år 2005⁷ uppger drygt en femtedel av kommunerna att det har förekommit någon form av samverkan eller kontakter med andra kommuner i arbetet. Boverket konstaterar dock att få av de studerade programmen konkret redovisar detta samarbete.

Bilden är heller inte entydig – många kommuner, framförallt i regioner med bostadsbrist är väl medvetna om bostadsmarknadens regionala perspektiv och efterlyser ett regionalt underlag, exempelvis när det gäller prognoser för bostadsmarknaden och bostadsefterfrågan i funktionella regioner. Även marknadens aktörer efterfrågar ett regionalt planeringsunderlag för exempelvis kommunikationer, högre utbildning, samhällsservice och handel. Boverket har därutöver, som en följd av ett antal regeringsuppdrag, belyst metoder för att utveckla det regionala perspektivet i bostadsförsörjningen⁸. Med utgångspunkt från förhållanden i Stockholm-Mälaregionen konstaterar Boverket att bostadsförsörjningens roll i den regionala utvecklingen är en utmaning för myndigheter på alla beslutsnivåer som även förutsätter ett sektorsövergripande angreppssätt och att staten bör ta ett tydligt ansvar för att främja en samverkan mellan sektorer och nivåer.

Den översiktliga planeringen utnyttjas inte fullt ut

De uppenbara beröringspunkter som finns mellan kommunernas arbete med bostadsförsörjningsprogram eller riktlinjer och insatserna i den fysiska planeringen hanteras i flera kommuner framförallt i den kommunomfattande översiktsplanen. Trots detta är kopplingen mellan de båda dokumenten förhållandevis svag. Enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät för år 2005 hänvisar knappt fem av tio kommuner i sina riktlinjer till översiktsplanen. Vid kommitténs diskussioner om översiktsplaneringen har från flera håll efterlysts en starkare koppling mellan översiktsplaneringen och olika mål och riktlinjer som anges i överordnande program och strategier, bland annat i bostadsförsörjnings- och boendefrågor. Vidare

⁷ Bostadsmarknaden 2005–2006, Boverket, 2005.

⁸ Bo lokalt – planera regionalt! Boverket, mars 2004.

har det framförts att den kommunomfattande översiktsplanen med sina långsiktiga ställningstaganden inte utgör ett verkningsfullt instrument för det behov av en mer strategisk planberedskap på något kortare sikt som följer av de nya förutsättningarna för bostadsbyggandet.

Detaljplanprocessens längd är ett generellt problem

Av särskilt intresse är den kritik som riktas mot kommunernas bristande planberedskap och mot långa planerings- och beslutsprocesser. Denna kritik gäller inte enbart planer för bostäder, men anses få särskilt allvarliga konsekvenser för bostadsbyggandet, genom att medverka till förseningar och fördyringar, som i sista hand drabbar de boende. Bristande planberedskap framhålls som ett väsentligt hinder av 36 procent av de kommuner som bedömde att bostadsbyggandet behöver ökas enligt Boverkets bostadsmarknadsenkät år 2005. Drygt 40 procent av kommunerna ansåg att överklaganden av detaljplaner hindrar byggandet. Jämfört med svaren på bostadsmarknadsenkäten för år 2003 har andelen kommuner som hänvisar till planberedskapen och överklaganden mer än fördubblats. När det gäller handläggningstiden har främst företrädare för byggherrar och exploatörer även riktat kritik mot den långa kommunala handläggningen, framförallt i det inledande planeringsskedet. Det hävdas att komplexiteten i planeringsprocessen kan verka konkurrensbegränsande, framförallt genom att mindre byggföretag ibland saknar utrymme för att ta de ekonomiska risker som en lång process kan medföra.

Kommunala företrädare menar att långa handläggningstider ofta hänger samman med en komplicerad planeringssituation och ökade krav på processen i lagstiftningen. Enligt en rapport från Boverket (med stöd av enkäter till kommuner år 2002)⁹ var handläggningstiden för en normal detaljplan oftast kortare än nio månader, men i tillväxtregionerna i många fall över tolv månader. I tillväxtregionerna överklagades även en större andel av planer för bostadsbebyggelse än i övriga delar av landet. I en annan undersökning¹⁰ redovisas en stor spridning av den genomsnittliga tiden för planproces-

⁹ Bostadsbyggandet i planeringen, Boverket, maj 2002..

¹⁰ Planprocessen, ett hinder för nyproduktion av bostäder, Stefan Olander, Avdelningen för byggnadsekonomi, Lunds Tekniska Högskola, 2005.

sen, men en övervägande majoritet av planerna uppges vara slutförda inom tre år.

En långtgående reglering i detaljplanen försvårar ibland genomförandet

Önskemål att reglera boendemiljön i olika avseenden leder ofta till att olika bestämmelser för placering, utformning och gestaltning införs i detaljplanen. Det har förts fram att detaljplanerna tenderar att bli alltmer detaljreglerande, vilket kan innebära låsningar för bygglovsprövningen och en fördröjning av hela beslutsprocessen. Orsakerna till de alltmer detaljreglerande planerna varierar, men anses främst hänga samman med svårigheterna att säkerställa grundläggande kvaliteter utan uttryckligt stöd i detaljplanebestämmelser och de begränsade möjligheterna att ändra detaljplanen under genomförandetiden.

Ansvar för utbyggnad och underhåll av vissa anläggningar läggs ibland på enskilda

En tendens vid utbyggnad av bostadsområden är att ansvaret för utbyggnad av nödvändig infrastruktur samt för allmänna platser läggs på enskilda i strid mot PBL:s syfte, som förutsätter att kommunen normalt är huvudman för de allmänna platserna. Beskrivningarna av hur genomförandet ska ske i dessa delar är ofta ofullständiga. Inte sällan klarläggs kommunens intentioner beträffande ansvarsfördelningen först i ett sent skede av planprocessen, vilket innebär att processen blir både mer komplicerad och samtidigt oförutsägbar sett från såväl exploatörens som kommunens perspektiv. Detta anses även medverka till att kostnaderna överförs till boende.

Det anses svårt att hävda boendekvaliteter vid bygglovsprövning och bygganmälan

De ändringar av bygglovsprövningen som infördes genom införandet av BVL år 1995 innebar bl.a. att bostädernas funktionella lämplighet och tillgänglighet inte längre prövas genom bygglov utan kontrolleras av byggherren själv genom bl.a. en kvalitetsansvarig

och under byggnadsnämndens tillsyn. Samhällets möjligheter att styra boendekvaliteter har således begränsats, vilket enligt många uppfattning fått till följd att bostäderna fått en lägre kvalitet och att vissa grundläggande samhällskrav inte tillgodoses.

3.4.3 Framförda förslag som rör boendemiljön

Under utredningsarbetet har det överlämnats flera skrivelser och förslag som på olika sätt rör PBL:s bestämmelser om kvaliteter i boendemiljön, såväl från sociala synpunkter som med hänsyn till miljöaspekter. I några av dessa diskuteras brister i boendemiljöns utformning som grund för förslag om förtydliganden eller tillägg i PBL:s bestämmelser för att stärka de grundläggande kraven i PBL och förbättra kommunens möjligheter att hävda vissa boendekvaliteter. Andra förslag innebär i stället att det – med hänsyn till varierande förhållanden i olika delar av landet – ska införas möjligheter till begränsningar eller undantag från vissa samhällskrav och allmänna intressen för att uppnå en totalt sett god livsmiljö. Några brister och förslag som har redovisats är följande.

Möjligheter att reglera olika former av boende m.m.

De ökade tendenserna till omvandling av fritidshus till permanentboende och vice versa har lagts till grund för önskemål och förslag om ändringar som rör instrumenten i PBL. Möjligheterna att via områdesbestämmelser som reglerar en högsta yta för fritidshus motverka en olämplig omvandling av fritidshus anses komplicerat. Styrmedlet anses heller inte som särskilt verkningsfullt eftersom bostadsbristen medverkar till att även förhållandevis små fritidshus omvandlas till helårsbostäder. Också den motsatta situationen, dvs. att permanentbostäder i vissa skärgårdsområden omvandlas till fritidshus vid försäljning, har berörts i flera skrivelser. Omvandlingen leder till höga prisnivåer på orten, att permanentboende försvåras och på sikt till att skärgårdssamhällena blir sommarsamhällena. I skrivelserna uttrycks önskemål om att det i PBL ska ges möjligheter att i detaljplanebestämmelser ställa krav på helårsboende – en s.k. boplikt – för att möjliggöra en utveckling av samhällena.

Önskemål om att motverka segregationen i boendet samt att verka för rimliga boendekostnader har tagits till utgångspunkt för

diskussioner om bättre möjligheter att i detaljplanen reglera t.ex. upplåtelseformer för att säkerställa en användning för hyresbostäder och därmed gynna tillgången på bostäder för låginkomsthushåll.

Hänsyn till barns och ungdomars livsvillkor

En ofta framförd uppfattning är att det inte tas tillräcklig hänsyn till barns och ungdomars behov vid utformningen av bostadsområden och att de heller inte ges möjligheter att påverka beslut som berör exempelvis boendemiljön. Bristande tillgång till lekplatser samt brister när det gäller trafiksäkra förbindelser mellan bostad och skola är exempel som tas upp. I Barnsäkerhetsdelegationens betänkande *Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling* (SOU 2003:127) betonas att såväl den enskilda bostaden som den yttre miljön i bostadsområdena bör utformas med hänsyn till barns behov av trygga, säkra och utvecklande miljöer. Delegationen föreslår att barns rätt till säkra och utvecklande miljöer ska ges ett tydligare stöd i PBL.

Utrymmen för fysisk aktivitet

En uppfattning som bl.a. har förts fram i skrivelser till kommittén är att bostadsområdena i alltför liten utsträckning utformas med hänsyn till de boendes behov och möjligheter till fysisk aktivitet och friluftsliv. I sammanhanget betonas folkhälsoaspekterna och tendenserna till ökad fetma hos barn och ungdomar till följd av minskad rörlighet. Framförallt med tanke på de mindre barnens begränsade rörlighet framhålls att det är angeläget att det finns utrymmen för fysisk aktivitet i nära anslutning till bostadsområdena.

En anknytande frågeställning rör tillgången till mark för odlings- och kolonilotter. Även här framhålls fritidsodlingens betydelse för människors hälsa och välbefinnande, men också möjligheterna till gemenskap och delaktighet, inte minst i områden med flerbostadshus. I sammanhanget har det även efterlysts bättre möjligheter att säkerställa odlings- och kolonilotter genom detaljplanebestämmelser.

Differentierad tillämpning av vissa miljökrav

Under utredningsarbetet har även berörts svårigheter att tillgodose skilda hänsyn och samhällsintressen inom ramen för en god helhetslösning. Det anses att en sammantaget god boendemiljö motverkas av att vissa intressen ges en större tyngd vid avvägningar mot andra angelägna samhällsintressen. I detta sammanhang har det lämnats förslag att ge större utrymme för avsteg från vissa krav med hänsyn till bl.a. lokala förhållanden. Förslagen avser främst rikt- och gränsvärden inom miljöområdet och bygger på uppfattningen att en sämre miljö i vissa fall borde kunna accepteras med hänsyn till förhållandena på platsen för att uppnå en från andra synpunkter god livsmiljö. Det gäller t.ex. riktvärden för trafikbuller och miljökvalitetsnormer för luftkvalitet som anses motverka en önskvärd förtätning i stadsmiljöer. Ett annat exempel är olika riktlinjer och riktvärden för störningar genom lukt och buller från jordbruket som anses motverka bostadsbyggandet i landsbygdsområden.

Önskemål att införa servitut för att bygga bostäder i bullerstörda områden nära flygplatser

Regeringen har till PBL-kommittén överlämnat två skrivelser med önskemål om att överenskommelser avseende så kallade bullerservitut i närheten av flygplatser ska utredas. Motiven som anges för att införa servitut för denna typ av olägenheter är att möjliggöra en mer rationell och ändamålsenlig användning av bullerstörda fastigheter, framförallt för att få till stånd ett angeläget bostadsbyggande i storstadsområden i närheten av flygplatser.

3.4.4 Överväganden

Ett av PBL:s övergripande mål är att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö och lagen syftar till att ge kommunerna instrument för att styra bebyggelseutvecklingen i vid mening, dvs. såväl bostäder som arbetsplatser och service. Instrumenten i plan- och bygglagstiftningen har av tradition utgjort kompletterande styrmedel för att förbereda och genomföra kommunens bostadspolitiska intentioner och målet att bygga bostäder har ofta varit en drivkraft för kommunens fysiska planering. I takt med de förändringar och

utvecklingstendenser som redovisas i kapitel 2 har också förutsättningarna för den fysiska planeringen ändrats. Bostadsbyggandets omfattning styrs emellertid av flera faktorer, bland annat konjunkturen och subventionssystem, som kommunerna inte kan styra över. Olika verktyg står till buds för att få till stånd en önskvärd utveckling och instrumenten i plan- och bygglagstiftningen erbjuder i sammanhanget endast kompletterande styrmedel för att förbereda och genomföra bostadsbyggande. Det är således genom att medvetet kombinera ett utnyttjande av PBL:s instrument med insatser på andra områden som kommunen kan få verkningsfulla instrument för att styra bostadsbyggandet och boendemiljöns kvaliteter.

Kommunernas skilda bostadsmarknadssituationer påverkar inriktningen i den fysiska planeringen

Inledningsvis kan konstateras att den varierade bostadsmarknadsituationen i olika kommuner innebär skilda uppgifter också när det gäller kommunernas tillämpning av plan- och bygglagstiftningen för bostadsbyggande och bostadsförsörjning.

Planeringen av bostadsbyggandet i tillväxtregioner innebär inte sällan att hantera konflikter mellan bostadsbyggandet och andra samhällsmål och intressen, inte minst till följd av inriktningen mot förtätning och omvandling av befintliga bebyggelseområden. Denna inriktning innebär ofta ökade motsättningar med motstående intressen, såsom önskemål att bevara grönområden, riksdagens riktvärden för trafikbuller, riktvärden för skyddsavstånd mellan bostäder och verksamheter eller miljö kvalitetsnormer för luftkvalitet. Omvandlingen av områden för industrier och andra verksamheter för dessutom ibland med sig ytterligare problem, genom att förorenade markområden måste saneras innan områdena kan tas i anspråk för bostäder.

Kommuner med befolkningsminskning har att hantera bostadsöverskottet, en minskning av den kommunala verksamheten och att arbeta långsiktigt för att försöka vända utvecklingen. En aktiv närings- och utvecklingspolitik, i samspel med det regionala utvecklingsarbetet, är ofta grunden i kommunens långsiktiga arbete. Kommunernas arbete för att vända utvecklingen aktualiserar ofta en diskussion om hur värden och kvaliteter i den byggda miljön kan utvecklas för exempelvis turism, näringslivsutveckling och bo-

ende. Dessa önskemål kan stå i konflikt med övergripande miljömål och nationella intressen. Insikten om vikten av en god livsmiljö och att kunna erbjuda attraktiva möjligheter för boende aktualiserar exempelvis planering för utbyggnad i områden som berörs av strandskydd eller av riksintressen enligt miljöbalken.

Ett genomförande av bostadsbyggande förutsätter en ökad mellankommunal samverkan

Brister i den mellankommunala samordningen gäller inte enbart planeringen för bostadsbyggande, utan problemen har även uppmärksammats inom andra områden i PBL-översynen. I det pågående arbetet med att utveckla metoder för de s.k. regionala utvecklingsprogrammen (RUP) som genomförs av Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, och ett stort antal berörda centrala sektorsmyndigheter¹¹ uppmärksammas boendets lokalisering som en grundläggande frågeställning i en strävan att utveckla sammanhängande funktionella regioner. Detta kan möjligen på sikt leda till bättre kunskaper om bostadsförsörjningsfrågornas regionala sammanhang och en ökad insikt om att frågorna kan behöva diskuteras i ett gränsöverskridande samarbete vilket i sin tur kan vara en drivkraft för en ökad mellankommunal samverkan när det gäller planering och genomförande av bostäder också inom ramen för PBL. För att stimulera till en ökad mellankommunal och regional planeringssamverkan och säkerställa att det tas fram ett regionalt planeringsunderlag finns det dock anledning att föreslå lagändringar i PBL.

Det behövs en ökad handlingsberedskap i den översiktliga planeringen

Kommunens möjligheter att utnyttja översiktsplanen för att styra sina egna insatser och påverka andra aktörers medverkan i bostadsbyggandet grundläggs genom en koppling till program eller riktlinjer för bostadsförsörjningen. Också kommuner med vikande befolkningsutveckling och ett överskott på bostäder behöver arbeta långsiktigt och strategiskt med bostadsförsörjningsfrågor, även om det är politiskt svårt och förutsätter andra arbetssätt än de traditio-

¹¹ Regionala utvecklingsprogram, ett metodutvecklingsarbete, regeringsuppdrag till NUTEK m.fl. myndigheter, juni 2004.

nella. Arbetet innebär exempelvis att såväl hitta ny användning för tomma bostäder som att riva bostadshus, i vissa fall med statligt stöd. Insatser för att mobilisera kommuninvånare, näringsliv och intresseföreningar är ofta inslag i detta arbete. Önskemålen om att på ett bättre sätt utnyttja den kommunomfattande översiktsplaneringen som ett led i kommunens överväganden om bostadsförsörjningen väcker frågan hur lagstiftningen ska säkerställa en koppling mellan översiktsplanen och överordnade mål och riktlinjer för bland annat bostadsförsörjningen.

Samtidigt är det angeläget att behovet av en översiktlig och mer strategisk planberedskap på kortare sikt för kommun- och stadsdelar uppmärksammas. Syftet bör vara att ge förutsättningar för att i den översiktliga planeringen tidigt förankra grundläggande förutsättningar för efterföljande planering och att samordna olika aktörers åtgärder för genomförandet av den infrastruktur i form av gemensamma anläggningar, trafiksystem och service som behövs. Det är också på denna plannivå som grundläggande kvaliteter i boendet kan säkerställas och vägas mot andra mål, till exempel när det gäller tillgången på service, grönområden och lekplatser samt boendemiljöns tillgänglighet för äldre och funktionshindrade.

Detaljplanprocessen behöver effektiviseras och bygglovsprövningen förstärkas

Att effektivisera och förenkla planerings- och beslutsprocesser är ett av kommitténs övergripande mål i översynen av PBL. En mer effektiv planprocess kan medverka till att angelägna bostadsprojekt inte fördröjs och därmed även leda till lägre kostnader totalt sett. Det är samtidigt angeläget att såväl enskilda som boende och medborgare i övrigt ges möjligheter till insyn och påverkan när det gäller boendemiljöns utformning.

För att byggnadsnämnden ska kunna styra väsentliga boendekvaliteter och bevaka samhällskrav kan det vara angeläget att stärka möjligheterna att hävda dessa vid bygglovsprövningen. Detta aktualiserar överväganden om ändringar såväl om bygglovsprövningens omfattning som om byggherrens ansvar för att kraven uppfylls.

Målet om en från social synpunkt god boendemiljö har tillräckligt stöd i PBL

Flertalet av de skilda boendekvaliteter som berörs i skrivelser till kommittén har ett grundläggande stöd i PBL genom bestämmelserna i 2 och 3 kap. Sålunda ställs i PBL krav på att bebyggelse ska lokaliseras och utformas med hänsyn till människors grundläggande sociala behov, hälsa och välbefinnande, t.ex. i fråga om tillgång till service, ytor för lek och utevistelse, trafiksäkerhet, förebyggande av buller. PBL:s bestämmelser om allmänna intressen ställer vidare grundläggande krav på hänsyn till grönstrukturen både på en övergripande nivå som i ett lokalt sammanhang. Också grönskan på enskilda tomter eller enskilda odlings- och kolonilotter är väsentliga i detta sammanhang och kan i vissa avseenden säkerställas genom planbestämmelser. Sammanfattningsvis anser kommittén att de grundläggande krav på sociala hänsyn och boendekvaliteter som ställs i PBL är tillräckliga.

Plan- och bygglagstiftningen bör inte användas för att reglera boendeformer

Det finns enligt kommitténs mening inte anledning att ändra på den grundläggande principen att detaljplanen i första hand ska reglera sådana förändringar som kan prövas i samband med bygglov inom ramen för PBL. Genom exempelvis bestämmelser om huvudsaklig användning för bostadsändamål, byggnadernas storlek, höjd och utformning samt även lägenheternas sammansättning och storlek kan kommunen lägga grunden för ett önskvärt bostadsbyggande. Att införa mer långtgående möjligheter att reglera exempelvis fördelningen på olika upplåtelseformer är därför mindre lämpligt. Inriktningen när det gäller det faktiska bostadsbyggandet bör som hittills ske med stöd av andra styrmedel, t.ex. genom avtal i samband med markanvisning.

Omvandlingen av permanentbostäder till fritidshus och vice versa är en process som styrs av konjunkturen, befolkningsutvecklingen, bostadsmarknadens utveckling m.m. Att hitta lämpliga åtgärder för att motverka utvecklingen är en komplex uppgift som inte kan lösas inom ramen för PBL utan kräver en egen utredning. Kommittén har därför inte gjort någon närmare analys av förslagen som rör s.k. boplikt inom ramen för uppdraget. I detta sammanhang finns

anledning att beröra de möjligheter som dagens bestämmelser ger. För att motverka omvandlingen av fritidsbebyggelseområden kan kommunen med stöd av PBL utnyttja möjligheterna att reglera exempelvis områdenas vägstandard, storleken på tomter och byggnader etc. Samtidigt kan konstateras att omvandlingen sker i allt snabbare takt och att även förhållandevis enkla och små fritidshus permanentbosätts i högre grad. Mot bakgrund av den pågående omvandlingen anser kommittén att det inte längre är befogat att i plan- och bygglagstiftningen ha skilda regler för olika typer av bostäder. Detta aktualiserar främst överväganden om områdesbestämmelsernas användningsområde liksom om det är befogat att ställa lägre krav på det tekniska utförandet när det gäller fritidshus som medges i förordningen om tekniska egenskapskrav, m.m. (BVF).

Kommunens ansvar för en god boendemiljö omfattar hänsyn till rikt- och gränsvärden för människors hälsa

De grundläggande bestämmelserna i 2 och 3 kap. ger kommunen ett betydande utrymme för både att tolka olika samhällsintressen och hur dessa ska avvägas mot varandra inom ramen för en helhets-syn. Reglerna ger således kommunen förhållandevis vida möjligheter till skilda ställningstaganden i olika mål- och intressekonflikter och att via planbestämmelser eller på annat sätt ställa villkor och krav för att kompensera brister i vissa avseenden. De gränser för kommunens handlingsutrymme som sätts av miljökvalitetsnormer och riktvärden för buller syftar främst till att de boende inte ska utsättas för störningar som kan vara så skadliga för hälsan att ett senare ingripande med stöd av miljöbalken kan aktualiseras. Det är således inte möjligt att genom bestämmelser i PBL och i strid mot miljöbalken medge avsteg från dessa. Däremot kan det finnas anledning att i enlighet med miljöbalkens bestämmelser medge vissa möjligheter till kompensationstänkande. Denna fråga behandlas i avsnitt 3.11.2.

En anknytande fråga rör förslaget till s.k. bullerservitut. Syftet med dagens form av servitut som regleras i fastighetsbildningslagen är att reglera förhållanden mellan fastigheter för att säkerställa en ändamålsenlig användning av en fastighet, vanligtvis genom en reglerad rätt att anlägga en tillfart eller att använda en väg, brygga, ledning eller badstrand på en annan fastighet. Den typ av s.k. bullerservitut, som föreslås i skrivelserna syftar till att reglera en buller-

nivå som ska tolereras över en fastighet, och rör således inte sådana förhållanden eller rättigheter mellan fastigheter som servituten syftar till. Att genom servitut eller avtal vid sidan om PBL medge grundläggande avsteg från gällande gränsvärden som syftar till att skydda människors hälsa kan dessutom ifrågasättas, eftersom miljöbalkens regler kan få till följd att en överenskommelse inte får avsedd effekt. Stöd för en sådan tolkning får man bl.a. av ett avgörande från Miljööverdomstolen daterat den 21 oktober 2003 (mål nr M 7066-02) i vilket Miljööverdomstolen konstaterar att en förlikning inte påverkar bedömningen av vilka skyddsåtgärder som är skäliga att vidta beträffande en fastighet. Dessa förhållanden gör att kommittén funnit att det inte är motiverat att inom ramen för kommitténs uppdrag utreda frågan om servitut för att tåla buller som överskrider de av riksdagen fastställda riktvärdena.

3.5 Tillgänglighet och användbarhet för personer med funktionshinder

Kommitténs bedömning

Bebyggelsens tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga är ett väsentligt samhällsintresse, som emellertid inte har fått fullt genomslag vid tillämpningen av bygglagstiftningen. En förbättrad tillgänglighet handlar främst om en bättre tillämpning, men kan även stödjas genom vissa förtydliganden av kraven vid ändringar i befintlig bebyggelse samt förändring av reglerna för prövning, kontroll och tillsyn. En förstärkning av sanktionsmöjligheterna när kraven eller reglerna försummas kan dessutom främja en bättre tillämpning. För att ändringarna ska bli meningsfulla fordras dock framförallt att kraven respekteras bättre än i dag.

3.5.1 Utredningsuppdraget

Direktiven till PBL-kommittén uttrycker på olika sätt att frågor som rör tillgänglighet och användbarhet för alla ska beaktas vid översynen av plan- och bygglagstiftningen. Bland annat betonas att en socialt hållbar utveckling innebär att den byggda miljön ska vara tillgänglig, trygg och präglas av mångfald och att ett mål för handikappolitiken är att samhället utformas så att alla människor med

funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet. I direktiven görs även uttryckliga hänvisningar till Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna samt till FN:s s.k. standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet med sikte på tillgänglighet till bl.a. den yttre miljön.

3.5.2 Erfarenheter och problem

Kraven och problemen rörande tillgängligheten har varit ett framträdande tema i utredningsarbetet, genom det till utredningen inlämnade skriftliga materialet, i skrivelser riktade direkt till kommittén samt vid ett särskilt seminarium med deltagare från kommuner och andra myndigheter samt intresse- och yrkesorganisationer. Nedan sammanfattas redovisade erfarenheter och huvudsakliga synpunkter och förslag med direkt koppling till bygglagstiftningen.

Lagstiftningens krav på den byggda miljöns tillgänglighet och användbarhet uppfattas som relativt starka och tydliga. De problem som påtalas och brister som anförs handlar i hög grad om hur bestämmelserna tillämpas, inte minst från kommunernas sida. Byggnadsnämnderna måste väga olika samhällsintressen mot varandra, varvid målkonflikter inte alltid kan undvikas mellan kraven på tillgänglighet och exempelvis ansvaret för bostadsförsörjningen. Tillgängligheten värderas ofta annorlunda än andra krav på bebyggelsen, i stark kontrast mot de höga ambitioner och mål som är uttalade och uppsatta från samhällets sida. Genom att byggnadsnämnden är tillsynsmyndighet får detta konsekvenser inte bara för tillgängligheten utan också för respekten för gällande bestämmelser, även från andra aktörers sida.

Boverket har fått in en ökande mängd anmälningar om bristande tillgänglighet i bostäder från länsstyrelserna i deras prövning av bidragsärenden. Länsstyrelserna bedöms i de flesta fall ha gjort en riktig tolkning av tillgänglighetskraven, medan kommuner och byggherrar ofta gjort avsteg från tillgänglighetskravet. Tillgänglighets- och användbarhetskraven är enligt Boverket mer beroende av samhällets system för kvalitetssäkring av byggandet än de flesta övriga samhällskraven.

Handikappombudsmannen (HO) anser att det bör övervägas om kravet på tillgänglighet och användbarhet ska omfatta även andra grupper än personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

HO föreslår att kraven ska gälla ”personer med funktionshinder” och att en opartisk instans ska kontrollera att kraven uppfylls eller tillse att byggherrens kontroll fungerar. HO räknar upp en rad brister i tillsyns- och kontrollsystemet, däribland att samrådsmöte sker för sent, att tillgängligheten inte behöver redovisas i ritningar över byggnadens inre, att intyg från fristående sakkunniga inte alltid garanterar kraven och att certifierade sakkunniga inte finns. HO föreslår bl.a. konsekvensbeskrivningar av tillgängligheten i detaljplaner, ett förstärkt sanktionssystem, och möjlighet till rättslig prövning när kommuner frångår samhällskraven eller avstår från att ingripa mot påtalade brister.

Organisationen Bygg Klokt, som består av sex handikappförbund, anför att PBL:s uttalade syfte måste vara delaktighet och jämlikhet genom tillgänglighet och användbarhet, att bristerna beträffande tillgänglighet beror på otydliga lagkrav, bristande kontroll och olämpliga sanktionsmedel, samt att bristande tillgänglighet och användbarhet borde vara ”straffbar diskriminering”.

Handikappförbundens samarbetsorgan (HSO) anför att delaktighet och jämlikhet genom tillgänglighet och användbarhet för alla bör framgå av den inledande paragrafen i PBL. Översynen bör beakta alla hinder i miljön och lagen omfatta alla slags funktionsnedsättningar. Kommittén bör enligt HSO redovisa vilka kringåtgärder som behövs för att lagstiftningen ska få avsedd effekt. Tillgängligheten bör ses som ett överordnat krav som måste genomsyra hela plan- och byggprocessen. Kommittén bör pröva möjligheten att genom detaljplanebestämmelser ställa högre eller tydligare krav än i Boverkets byggregler, BBR.

Många har berört svårigheterna att genom det rådande systemet få genomslag för tillgänglighetskraven. Kritik riktas bl.a. mot uppdelningen i två granskningstillfällen (bygglov och bygganmälan), som anses ge kommunen ett alltför begränsat inflytande, samt mot brister i byggherrarnas kontroll och kommunernas tillsyn och beredskap att ingripa för att få byggherren att rätta till felaktigheter.

Från byggherrarnas och byggföretagens sida har framhållits att det är självklart att samhällskraven ska uppfyllas och att egenkontrollen kan och ska borga för det, men att tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna ibland drivs alltför långt. Orimliga krav kan stoppa projekt som i sig skulle innebära förbättrad tillgänglighet i byggnaden eller området. Man tar gärna på sig allt kvalitetsansvar, men understryker också kostnadsansvaret och efterlyser ett ökat kostnadsmedvetande.

3.5.3 Grundläggande krav på tillgänglighet enligt gällande bestämmelser

Kravet på tillgänglighet och användbarhet kan läsas in i de inledande bestämmelserna i 1 kap. PBL, återfinns bland de allmänna intressena i 2 kap., ingår i kraven på byggnader och andra anläggningar samt tomter och allmänna platser i 3 kap. och förekommer retroaktivt i övergångsbestämmelserna i 17 kap. Kravet tillhör även de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk enligt 2 § BVL, som preciseras i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVF).

En strävan mot goda och jämlika levnadsförhållanden utgör grunden för PBL

PBL:s inledande paragraf, 1 kap. 1 §, anger att bestämmelserna i PBL syftar till att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Att planläggning enligt PBL ska främja en från social synpunkt god livsmiljö slås fast i 2 kap. 2 §. Begreppet ”en från social synpunkt god livsmiljö” omfattar enligt förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 112) målet att offentliga platser och byggnader utformas så att de blir tillgängliga för alla.

Bebyggelsemiljöer ska utformas med hänsyn till funktionshindrades behov

Inom områden med sammanhållen bebyggelse ska enligt 2 kap. 4 § PBL bebyggelsemiljön utformas med hänsyn till behovet av möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området. Bestämmelsen är tillämplig både vid utformning av ny och vid ändring eller komplettering av sammanhållen bebyggelse, dvs. bebyggelse som i princip ska regleras genom detaljplan. Kravet ska emellertid enligt förarbetena ses som en sammanfattning av de krav på tillgänglighet som ställs på byggnader, tomter och allmänna platser (se nedan). I praktiken tillämpas bestämmelserna även vid beslut om bygglov inom områden som inte är planlagda.

Vissa krav på tillgänglighet ställs på tomter

Tomter som tas i anspråk för bebyggelse ska enligt 3 kap. 15 § utformas så att de kan användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga – om det inte är obefogat med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt. Även tomter som redan är ianspråktagna för bebyggelse ska vid ändring av byggnad som kräver byggnämnan uppfylla dessa krav – i den utsträckning som efter omständigheterna kan krävas med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper – enligt reglerna i 16 §. Därtill gäller att anordningar som tillkommit för att uppfylla kraven i 15 § ska hållas i stand i skälig utsträckning. Det kan t.ex. gälla räcken, ramper och angöringsplatser av betydelse för tillgängligheten.

Allmänna platser och lokaler ska vara tillgängliga

För allmänna platser, dvs. gator, torg och parker, samt för områden för andra anläggningar än byggnader såsom nöjesfält, idrottsplatser och begravningsplatser, gäller enligt 3 kap. 18 § att kraven på tillgänglighet och användbarhet alltid ska vara uppfyllda i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag. Samma krav gäller även retroaktivt för allmänna platser och lokaler dit allmänheten har tillträde, genom övergångsbestämmelser enligt 17 kap. 21 §. Där anges att enkelt avhjälpna hinder mot tillgängligheten och användbarheten ska undanröjas, likaså i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag. De senare föreskrifterna innebär att hinder som skäligen kan och bör avhjälpas ska vara undanröjda senast 2010, vilket avses ge fastighetsägare och markförvaltare tid att inventera hindren och att planera och genomföra åtgärderna på lämpligt sätt.

Tillgängligheten är ett av nio egenskapskrav i 2 § BVL

Byggnadsverk – dvs. byggnader och andra anläggningar – som uppförs eller ändras, ska under förutsättning av normalt underhåll, under en ekonomiskt rimlig livslängd uppfylla nio väsentliga tekniska egenskapskrav, däribland tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Vid ändring av byggnadsverk ska egenskapskraven iakttas med beaktande av de varsamhetskrav som finns i 3 kap. PBL.

Grundläggande krav preciseras i förordningen om tekniska egenskapskrav

Nya byggnader, som innehåller bostäder, arbetslokaler eller lokaler till vilka allmänheten har tillträde, ska enligt 12 § BVF vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de är tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Hiss eller annan lyftanordning ska finnas om det behövs för tillgängligheten.

Bestämmelserna i förordningen medger vissa undantag bl.a. med hänsyn till terräng och vid ändring

Om det är befogat med hänsyn till terrängen behöver enligt 12 § BVF inte kravet på tillgänglighet till byggnaden uppfyllas när det gäller en- och tvåbostadshus. Tillgänglighetskravet gäller heller inte i fråga om arbetslokaler, om det är obefogat med hänsyn till arten av den verksamhet för vilken lokalerna är avsedda, och inte i fråga om fritidshus med högst två bostäder.

I fråga om bostadshus gäller kravet på hiss endast för byggnader i minst tre plan. För bostadshus i två plan räcker det att byggnaden är förberedd så att hiss kan installeras utan svårighet.

Den tillbyggda eller ändrade delen ska enligt 14 § BVF uppfylla kraven på tillgänglighet och användbarhet med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar. Vid ändringar som medför en avsevärd förlängning av byggnadens brukstid eller innebär en väsentligt ändrad användning ska enligt 15 § kraven uppfyllas även i de delar av byggnaden som inte omfattas men indirekt berörs av ändringen ”i den utsträckning det inte är uppenbart oskäligt med hänsyn till ändringens omfattning och byggnadens standard”. Enligt 16 § kan följdkrav vid etappvisa ändringar skjutas till en senare etapp om detta av tekniska, sociala eller ekonomiska skäl är lämpligare. I detaljplan eller områdesbestämmelser får bestämmas lägre krav vid ändring än som följer av 14 och 15 §§ under förutsättning att bebyggelsen inom området ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper enligt 17 §.

Det grundläggande och i huvudsak genomgående kravet i plan- och byggnadslagstiftningen är således att den byggda miljön ska vara tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Kravet omfattar personer med vissa – men in-

te alla – typer av funktionshinder, och avser möjligheterna att inte bara beträda olika utrymmen utan också använda dem för avsett ändamål. Grundtanken är att den byggda miljön ska vara så utformad att var och en ska kunna klara sig på egen hand med stöd av hjälpmedel eller medhjälpare. Hur kravet ska tolkas och tillämpas i praktiken, dvs. vilken grad av nedsatt förmåga eller behov av hjälpmedel och medhjälpare som ska vara normerande, och vilka minimimått eller funktionskrav som sålunda ska gälla för olika utrymmen, bestäms genom föreskrifter från Boverket.

Grupper som inte ryms inom föreskrifterna är t.ex. sängbundna eller på andra sätt helt hjälpberoende eller oförmögna personer. De berörs dock av kraven på t.ex. säkerhet vid brand och lämplig såväl boendemiljö som arbetsmiljö för personalen. Exempel på grupper som inte omfattas av tillgänglighetskraven i lagstiftningen är personer med allergier eller överkänslighet i olika avseenden eller som har fobier med rumslig anknytning eller är beroende av närhet i tid och rum för att tillgodose elementära eller livsnödvändiga funktioner.

Vad som omfattas av kraven är i princip den byggda miljöns inre och yttre rum med tillhörande fast inredning och utrustning. Gränsen mot andra ting av betydelse för tillgängligheten och framför allt användbarheten är svår att dra, men betingas i PBL i hög grad av vad som kan anses vara byggherrens eller fastighetsägarens ansvar att tillse. Tillbehör som normalt inte ”medföljer huset” utan tillförs av användaren är inte underkastade kraven i PBL.

3.5.4 Överväganden om de grundläggande kraven på tillgänglighet

Det har under utredningsarbetet föreslagits att tillgänglighets- och användbarhetskraven ska utvidgas till att gälla fler eller alla kategorier av funktionshindrade, och att tillämpningsområdet ska omfatta i princip allting av betydelse för tillgängligheten och användbarheten av den fysiska miljön. Kommittén bedömer att nuvarande avgränsning till personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga tillräckligt täcker in de olika typer av funktionshinder som har betydelse vid utformningen av den fysiska miljön. Det är vidare nödvändigt att räckvidden begränsas till de åtgärder som kan regleras med stöd av plan- och bygglagstiftningen.

Bestämmelserna i 2–3 kap. behöver i vissa avseenden bli tydligare

Kommitténs sammanfattande bedömning är vidare att nuvarande materiella bestämmelser i 2–3 kap. PBL i huvudsak tillräckligt väl speglar de grundläggande kraven på hänsyn till tillgänglighet för funktionshindrade. Den övergripande inriktningen i 1 kap. bör behållas och kraven på tillgänglighet också fortsättningsvis utvecklas i de efterföljande materiella bestämmelserna i 2 kap. Däremot finns det skäl att tydliggöra att all bebyggelse ska utformas med hänsyn till möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda bebyggelsen.

Det är vidare befogat att tydliggöra kraven på tillgänglighet på tomter, som gäller även ändring av en tomt. Bestämmelserna om tomter bör därför ändras så att det tydligt framgår att tomter ska anordnas så att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga kan komma till bebyggelsen och på annat sätt använda tomten, om det inte är orimligt med hänsyn till terrängförhållandena. Kraven i lagstiftningen rörande allmänna platser är nyligen ändrade och gäller utan undantag eller förbehåll i lagtexten. Kommittén anser inte att det behövs ändringar i dessa bestämmelser.

Kommitténs samlade överväganden när det gäller bestämmelserna i 1–3 kap. redovisas i avsnitt 3.11.2 medan förslagen utvecklas i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2.

Kraven i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnader kan behöva preciseras

Bestämmelserna i 2 § BVL ställer tydliga krav på tillgänglighet. Kravet ska även vägas mot kravet på varsamhet vid ändring av bebyggelse, både särskilt värdefull och mera vardaglig sådan. Formuleringen ger inte företräde åt något krav, utan öppnar för kompromisser eller avsteg i båda riktningarna. Det innebär en viss osäkerhet vid tillämpningen, som dock måste lösas i det enskilda fallet och inte generellt i lagstiftningen. Kommitténs bedömning är att bestämmelserna i BVL är tillräckliga och således inte behöver ändras.

Det finns anledning att närmare kommentera behovet av ändringar i förordningen om tekniska egenskapskrav, m.m. (BVF). De bestämmelser som kan behöva utredas i särskild ordning är följande:

- Föreskrifterna om tillgänglighet i 12 §, som bl.a. medger att otillgängliga bostäder får inredas i övre planet av tvåvåningshus, något som länge varit omdiskuterat. Bestämmelsen medger inte att kontorshus får uppföras eller inredas i två våningar utan hiss, oavsett hur lokalerna disponeras, och inte heller att enbostadshus får inredas i tre våningar utan hiss, vilket likaså kan diskuteras.
- Undantaget för fritidshus som finns i 12 § och som gäller vid nybyggnad av vad som avses eller utges för att vara fritidshus, oavsett storlek eller standard i övrigt och användning i praktiken. Kommittén har tidigare konstaterat att det i dag är allt vanligare att fritidshus omvandlas till permanentboende. Bristande tillgänglighet och användbarhet utgör inte formella hinder för permanent bosättning i fritidshus, vilket i dag också i övrigt kan ske helt utan krav och prövning – i den mån anmälningspliktiga åtgärder ej vidtas. Som redovisats tidigare finns det därför inte skäl att koppla lägre krav på utförandet till fritidshusanvändning. Det kan därför övervägas att ersätta undantaget för fritidshus med ett undantag för bostadshus med en viss största yta, förslagsvis 50 kvm.
- Skillnaden mellan nybyggnad och förändring. I förordningen finns betydande skillnader mellan hur kraven ska tillämpas vid nybyggnad respektive ändring av byggnader. Ändringens omfattning och byggnadens förutsättningar ska enligt förordningen läggas till grund för bedömningar av hur tillgänglighetskraven ska tillämpas. Bestämmelsen ger således ett betydande tolkningsutrymme. Detsamma gäller bestämmelserna i 15 § om följdkrav i de delar som berörs indirekt av en ändring. Här ska sålunda först bedömas vad som är en väsentligt ändrad användning eller en avsevärt förlängd brukstid och vilka åtgärder som kan anses medföra en sådan, och därefter vilka övriga delar av huset som är indirekt berörda och huruvida det är ”uppenbart oskäligt” att också de görs tillgängliga med hänsyn till ”ändringens omfattning och byggnadens standard”. Tillämpningsföreskrifterna vid ändring behöver därför förtydligas i dessa delar, men även förfarandereglerna bör ändras så att avvägningar vid ändringar i befintlig bebyggelse kan göras av byggnadsnämnden på ett tidigt stadium. Möjligheterna att skjuta upp uppfyllandet av tillgänglighetskraven vid etappvisa ändringar som medges med stöd av 16 § BVF är rimliga, men kan behöva

villkoras med att den avsedda etappen verkligen genomförs eller att kravet uppfylls på annat sätt.

3.5.5 Gällande bestämmelser om instrumenten för genomförandet av tillgänglighetskraven

Förfarandereglerna är samlade i PBL, som tillhandahåller en rad instrument i första hand för kommunen, men som också ger möjlighet till medverkan och medinflytande från andra aktörer och intressenter. De instrument enligt PBL som i dag har betydelse för genomförandet av tillgänglighetskraven är främst översiktsplan, detaljplan, bygglov och byggnmälan.

Översiktsplanen som instrument för att tydliggöra kraven på tillgänglighet

Det finns inga uttryckliga krav på särskild redovisning av tillgänglighetsfrågorna i översiktsplanen, men de kan anses ingå i vissa av bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap., vilka ska redovisas i översiktsplanen. Begreppet ”en från social synpunkt god livsmiljö” enligt 2 kap. 2 § anses exempelvis enligt förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 112) omfatta målet att offentliga platser och byggnader utformas så att de blir tillgängliga för alla. Kravet enligt 2 kap. 4 § – att bebyggelsemiljön inom områden med sammanhållen bebyggelse ska utformas med hänsyn till möjligheterna för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området – aktualiserar en redovisning i översiktsplanen i de fall den ska läggas till grund för detaljplanering. En närmare redovisning av tillgänglighetsaspekterna kan också anses följa av bestämmelserna i 4 kap. 1 § att det av planen ska framgå kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras.

Detaljplanen kan säkerställa kraven på tillgänglighet

I detaljplanen kan kommunen med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 7 § säkerställa tillgängligheten i fråga om den yttre miljön, dvs. inom tomter och andra platser samt till byggnaders entréer, framförallt genom regler för markens höjdläge och byggnaders närmare placering. När det gäller den inre tillgängligheten är detaljplanen

även betydelsefull i den mån de avgränsar byggnaders yttre mått, som kan lägga grunden för goda och tillgängliga planlösningar.

Möjligheterna att genom planbestämmelser tillgodose kraven på tillgänglighet är begränsade, och något utrymme att höja kraven finns inte. Däremot får enligt 5 kap. 7 § 4 – för andra ändringar än tillbyggnader – i en detaljplan göras de skälighetsbedömningar föreskrifterna öppnar för avseende exempelvis byggnadens förutsättningar och standard.

Möjligheterna att i detaljplan reglera vad som får bestämmas om de tekniska egenskapskraven gäller också för områdesbestämmelser. I övrigt har områdesbestämmelserna ingen egen och i praktiken knappast någon betydelse för tillgänglighetskraven.

Bygglovsprövningen ger möjligheter att säkerställa tillgängligheten i enbart den yttre miljön

Sedan den 1 juli 1995 omfattar bygglovsplikten i princip endast nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning eller yttre utformning av byggnader samt uppförande eller ändring av vissa andra anläggningar. Det innebär att inre ändringar som avser eller påverkar planlösningen av bostadslägenheter, arbetsplatser eller publika lokaler inklusive förbindelserna och de eventuella nivåskillnaderna mellan olika plan får utföras utan ansökan om bygglov, dvs. utan att uppfyllandet av kraven på bl.a. tillgänglighet och användbarhet för rörelse- och orienteringshindrade behöver redovisas och granskas på förhand.

Väsentligt ändrad användning av byggnader kräver bygglov, men endast användningens lämplighet i relation till yttre miljön ingår i bygglovsprövningen. Förutsättningarna i byggnadens inre omfattas inte av lovprövningen, och eventuellt erforderliga förändringar inte av lovplikten.

Vid bygganmälan kan byggnadsnämnden utöva viss tillsyn av att tillgänglighetskraven uppfylls

Bygganmälan är samhällets instrument för att tillse att byggnadsverk fyller de tekniska egenskapskraven genom i första hand byggherrens egen kontroll. För anmälningspliktiga åtgärder ska bygganmälan göras senast tre veckor före byggstart, och följas upp genom

samråd, beslut om kontrollplan, verifikation av kontroller genom kvalitetsansvarig samt slutbevis från byggnadsnämnden. Instrumentets räckvidd beror således av anmälningspliktens omfattning – i både tid och rum – och effektiviteten av byggherrens kontrollsystem och byggnadsnämndens tillsyn, vilka regleras i 9 kap. PBL.

Anmälningsplikten sammanfaller i princip med bygglovsplikten i fråga om nybyggnad, tillbyggnad och uppförande eller ändring av vissa anläggningar. Därutöver krävs enbart byggnämnan för ändringar som berör konstruktionen eller avsevärt påverkar planlösningen samt för installation av hissar, värme, vatten och ventilation eller väsentliga ändringar av dessa. Väsentligt ändrad användning av byggnader eller lokaler kräver inte byggnämnan.

3.5.6 Överväganden om instrumenten

Planinstrumenten har en potential för att öka tillgängligheten

Översiktsplanen enligt PBL erbjuder möjligheter att synliggöra och öppet diskutera kommunens mål för den fysiska miljöns tillgänglighet och att omsätta dessa i konkreta ställningstaganden och rekommendationer för efterföljande planläggning och bygglovsprövning. På den kommunomfattande nivån saknas i vissa fall förutsättningar att i översiktsplanen redovisa ställningstaganden eller förslag för att uppfylla de grundläggande kraven på tillgänglighet. När det däremot gäller fördjupningar av översiktsplanen som avser ett sammanhängande bebyggelseområde, till exempel en tätort eller en stadsdel som ska byggas ut eller förtätas, kan olika mål, insatser och förslag för att förbättra tillgängligheten vara viktiga inslag. Fördjupningen ger exempelvis möjligheter att analysera den yttre miljöns utformning och lägga fast åtgärder för att förbättra tillgängligheten på gator, torg och andra allmänna platser.

Detaljplaneläggningsen är central framförallt när det gäller den yttre miljöns utformning och byggnadernas placering, men kan också i övrigt lägga fast vissa grundläggande faktorer av betydelse för tillgängligheten. Erfarenheterna visar att detaljplanebestämmelserna, i de fall tillgänglighetsaspekter behandlas, endast återger de gällande kraven på tillgänglighet i lag eller förordning eller föreskrift – inte minst vid nybyggnad – bestämmelser som inte tillför någonting vid en juridisk prövning. Också i dessa avseenden finns sannolikt en potential som bör kunna utnyttjas i högre grad, fram-

förallt genom en ökad medvetenhet om sambanden mellan planens utformning och möjligheterna att i ett senare skede uppnå tillgänglighetskraven.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer kommittén att nuvarande regler för planinstrumenten i stort sett är ändamålsenliga för dessa syften och att förbättringar främst bör åstadkommas genom ett bättre utnyttjande av instrumenten. Vissa av de ändringar av bestämmelserna när det gäller planinstrumenten som kommittén diskuterar i avsnitt 3.11.3 och som utvecklas i kapitel 6–8 kan emellertid lägga grunden för ett bättre hänsynstagande till kraven på tillgänglighet i såväl översikts- som detaljplaneläggnings.

I detta sammanhang finns framförallt anledning att betona handikapporganisationernas delaktighet i processen då planer enligt PBL upprättas. Reglerna för förfarandet för både översiktsplanering och arbetet med detaljplaner ställer krav på samråd med bl.a. organisationer och sammanslutningar som kan ha ett väsentligt intresse av förslaget. Ett huvudsakligt syfte med samrådet är att förbättra beslutsunderlaget. Det ankommer på kommunfullmäktige att vid sitt beslut ta hänsyn till detta och att svara för de slutliga avvägningarna mellan olika intressen. Tillgänglighet är i detta perspektiv ett sådant allmänt intresse som kommunen ska bevaka och vid behov avväga mot enskilda intressen. Kommunens beslutsansvar förutsätter även att man har tillgång till kompetens för att ta hänsyn till olika allmänna intressen. Möjligheterna att överklaga beslut om rättsverkande planer är i princip begränsade till enskilda som yttrat sig skriftligt senast under utställningen och inte fått sina synpunkter tillgodosedda. Kommittén anser att dessa grundläggande principer i stort bör ligga fast och anser inte att det finns skäl att utvidga kretsen klagoberättigade vid överklagande av planbeslut. Kommitténs överväganden i dessa delar behandlas i avsnitt 12.4.

Möjligheterna att säkerställa kraven på tillgänglighet vid bygglovsprövningen bör förbättras

Byggnadsnämndens möjligheter att ställa krav på tillgängligheten vid bygglovsprövningen är – liksom när det gäller andra tekniska egenskapskrav – i princip begränsade till åtgärder som rör den yttre miljön och byggnadernas utformning. Vissa inre åtgärder kräver enbart byggnadens, medan väsentligt ändrad användning av byggnader och lokaler inte är anmälningspliktiga. Eftersom byggnadens

inre lämplighet för användningen inte heller prövas inför bygglovet, kan otillgängliga eller på annat sätt olämpliga lokaler utan hinder tas i anspråk för olika, nya ändamål, även om byggnadsnämnden kan ge råd, invändningar och varningar vid bygglovsärendet. Det är också mycket svårt för byggnadsnämnden att ingripa som tillsynsmyndighet i efterhand, eftersom 2 § BVL uttryckligen anger att de tekniska egenskapskraven ska uppfyllas av byggnadsverk ”som uppförs eller ändras”, vilket inte innefattar enbart ändrad användning.

Även i de fall både bygglovs- och anmälningsplikt föreligger, t.ex. i fråga om ny- eller tillbyggnader, kan uppdelningen i två olika förfaranden med skilda ansvarsförhållanden, tidsperspektiv och beslutsordningar motverka ett kraftfullt helhetsgrepp på tillgängligheten i den byggda miljön. Systemet innebär två olika förfaranden baserade på två olika lagar för samma slags frågor. Ett exempel på denna svårighet är när och hur tillgängligheten till en byggnad ska tillgodoses. Det är rimligt att detta sker inom ramen för bygglovsprövningen, som ju innefattar höjdsättningen av både hus och tomt. Stödet för prövningen enligt 3 kap. 15 § PBL är dock tunt. Där sägs endast att tomten som sådan ska kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, men inte att tillgängligheten till byggnaden ska beaktas. 12 § BVF, som endast är tillämplig inom ramen för byggnämnan, anger att kravet på tillgänglighet till en- och tvåbostadshus inte behöver uppfyllas om det är obefogat med hänsyn till terrängen. Om så inte befinns vara fallet – efter byggnämnan – kan dock ändringar fordras i redan givet bygglov, vilket ter sig opraktiskt.

En påtaglig begränsning är att byggnämnan inte behöver ske förrän tre veckor före byggstart. Konsekvensen av treveckorsregeln är att fel som upptäcks tidigast då, antingen blir mycket dyra att rätta eller inte rättas alls. Tillgänglighetsfrågorna kan anses vara särskilt utsatta, eftersom de hänger samman med byggnadens stom- och yttermått, som ofta är omöjliga att rätta till i ett sent skede. Tillgängligheten bör normalt säkerställas tidigare, helst redan på projekteringsstadiet.

En annan påtalad svaghet i systemet är avslutningen genom ett slutbevis som inte garanterar att alla samhällskraven uppfylls, inte föregåtts av slutbesiktning, och inte heller tillämpas i den utsträckning som var avsikten. Slutbeviset säger inte mer än att den kvalitetsansvarige samlat in byggtreprenörernas dokumenterade egenkontroll i mer eller mindre summarisk form, eller i förekommande

fall intygen från fristående sakkunniga avseende t.ex. byggnadens tillgänglighet och användbarhet för rörelse- och orienteringshindrade.

Sammanfattningsvis anser kommittén att förbättringar av kravet på tillgänglighet förutsätter ändringar i nuvarande system för bygglovsprövning och bygganmälan. Kommitténs förslag i dessa avseenden redovisas framförallt i avsnitt 10.4.

3.6 Kulturmiljö och varsamhet

Kommitténs bedömning

Kommunen bör ges bättre möjligheter att med stöd av PBL aktivt verka för kulturmiljöhänsyn och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse. Grunderna för detta bör läggas genom att förtydliga och renodla de materiella bestämmelserna om utformning, varsamhet och kulturmiljöskydd vid såväl nybyggnad som ändring av bebyggelse. Även lovplikten och förutsättningarna för bygglovsprövningen bör ses över så att byggnadsnämnden ges bättre möjligheter till en tidig dialog om olika utformningskrav för såväl yttre som inre åtgärder. Genom förstärkning av översiktsplanens betydelse som kunskaps- och beslutsunderlag och av de rättsverkande planinstrumentens utformning kan det ges bättre stöd för att hantera kulturmiljöhänsyn i befintlig bebyggelse.

3.6.1 Utredningsuppdraget

I direktiven anförs att intresset för kulturmiljöfrågor ökat kraftigt och att kommunerna den 1 januari 1999 gavs förutsättningar i PBL för att ta ett större ansvar för bebyggelsens arkitektoniska värden och kulturmiljövärden. Vidare betonas – i samband med den fysiska planeringens betydelse för hållbar utveckling – att bebyggelsens kulturhistoriska, arkitektoniska och konstnärliga värden ska tas till vara och utvecklas. Planläggning och bygglov som instrument för ökat ansvarstagande för bebyggelsens kulturvärden ska vidare enligt direktiven utvecklas och göras effektiva. Också kommitténs uppdrag att analysera behovet av lagändringar med anledning av miljömålet God bebyggd miljö berör kulturmiljövärden i bebyggelsen.

3.6.2 Gällande bestämmelser

PBL innehåller ett flertal både generella och specifika bestämmelser som syftar till att skydda kulturmiljövärden och att ge kommunerna verktyg för att vid planläggning och bygglovsprövning ta hänsyn till kulturmiljövärden i omgivningen samt att ställa krav på utformningen av bebyggelse.

Generella bestämmelser om planläggning

Enligt bestämmelserna i 2 kap. 2 § PBL ska natur- och kulturvärden beaktas och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelsen främjas vid planläggning och lokaliseringsprövning. Genom hänvisningen i 2 kap. 1 § till miljöbalken gäller därutöver att områden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada dessa värden. För områden som anses vara av riksintresse gäller starkare krav på skydd.

Bestämmelserna i 2 kap. 2 § fick i huvudsak sin nuvarande lydelse genom ändring år 1996, som syftade till att få till stånd en ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen. Bakgrunden var bedömningen att en förväntad inriktning mot att komplettera, förvalta och underhålla den byggda miljön förutsätter ett större hänsynstagande till befintliga värden i miljön och att kulturvärdena i dag är en viktig resurs för människors välbefinnande (prop. 1994/95:230 s. 37). Ändringen innebar ett förstärkt krav på att kommunernas planeringsunderlag ska visa olika värden och kvaliteter som finns i den befintliga miljön och att redovisningen i översiktsplaneringen ska förbättras (s. 86).

Genom en lagändring år 1999 infördes begreppet "estetiskt tilltalande" bland såväl de allmänna intressena i 2 kap. som kraven på byggnader i 3 kap. (se nedan) och uppgifterna för byggnadsnämnden i 11 kap. Avsikten var enligt förarbetena att ge estetiska värden en tydligare ställning bland de övriga allmänna intressen som ska beaktas, bland annat som ett led i arbetet för en hållbar utveckling (prop. 1997/98:117 s. 15). Genom placeringen i 2 kap. markeras att det är fråga om ett grundläggande krav som bör beaktas vid planläggningen, och bland annat behandlas i översiktsplaneringen (s. 17).

Generella krav på utformning byggnader

Vid både uppförande och ändring av byggnader gäller enligt 3 kap. 1 § att de ska placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader ska vidare ges en yttre form och färg som är estetiskt tilltalande och som ger en god helhetsverkan.

Bestämmelserna innebär således både krav på att nya byggnader ska anpassas till omgivningen och att byggnaden som sådan ges en arkitektonisk utformning som är tilltalande. Redan före PBL fanns bestämmelser om hänsyn till den befintliga miljön vid både planläggning av bebyggelse och prövning av enstaka bygglov. Också krav på god utformning av byggnader har funnits i äldre lagar och regler för byggandet. I och med införandet av PBL stärktes och tydliggjordes kraven på såväl anpassning till omgivning som byggnadens egenvärde. PBL innebar härvid uttryckligen en ambition att ge byggnadsnämnden en mer aktiv roll när det gäller bebyggelsens utformning, i stället för – som ansågs vara fallet under den då gällande byggnadsstadgan – att enbart kunna ingripa i efterhand mot uppseendeväckande estetiska missgrepp (prop. 1985/86:1 s. 479 f.).

Som nämnts ovan syftade tillägget om en estetiskt tilltalande utformning till att tydliggöra att estetiska värden ska beaktas och tas till vara vid utformningen av den byggda miljön. Preciseringsen i paragrafen ansågs vidare nödvändig då tillämpningen av de tidigare bestämmelserna om byggnaders egenvärde inte fått åsyftat genomslag (prop. 1997/98:117 s. 17).

Generella krav på varsamhet vid ändring av befintliga byggnader

Ändringar av en byggnad ska enligt 3 kap. 10 § utföras varsamt så att byggnadens karaktärsdrag beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara – det s.k. varsamhetskravet, som således gäller all bebyggelse.

Uttryckliga krav på varsamhet vid ändring fanns inte i byggnadsstadgan utan infördes i och med PBL. Bakgrunden var behovet av att ägna uppmärksamhet åt det befintliga byggnadsbeståndet som ett led i den pågående stadsförnyelsen och upprustningen av bostäder. De krav som ställdes vid ombyggnader och andra ändringar i den tidigare lagstiftningen utgick i princip från nybyggnadskraven,

och det ansågs angeläget att ställa mer nyanserade krav vid ombyggnader. Det ansågs därvid väsentligt att i PBL ställa grundläggande krav på att varsamhet mot den befintliga bebyggelsens värden ska iakttas vid alla slags ändringar, dvs. även de som inte kräver bygglov (prop. 1984/85:1 s. 241). Det betonades att varsamhetskravet inte enbart avser kulturhistoriska och liknande kvaliteter, utan också speciella boendekvaliteter, t.ex. planlösningar samt inredningsdetaljer såsom kakelugnar och skåpsnickerier. Vidare framhölls att i kravet även ligger hänsyn till möjligheterna för människor att bo kvar efter en ombyggnad (s. 500).

Genom en ändring som trädde ikraft år 1999 infördes begreppet ”karaktärsdrag” för att värna det som karakteriserar en byggnad och dess samspel med omgivningen. Syftet var att ge stöd för att hävda kvaliteter också i den vardagliga bebyggelsemiljön, exempelvis byggnadsmaterial, takutformning, färgsättning och form (prop. 1997/98:117 s. 20).

Särskilda bestämmelser för kulturhistoriskt värdefulla byggnader

Byggnader, som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt eller som ingår i ett bebyggelseområde av denna karaktär, får enligt 3 kap. 12 § PBL inte förvanskas.

Liknande bestämmelser fanns i byggnadsstadgan, men förbudet mot förvanskning av byggnader som ingår i ett särskilt värdefullt område saknar motsvarighet i tidigare lagstiftning. Förbudet mot förvanskning gäller dock enbart byggnaderna var för sig och inte bebyggelseområdet som helhet. Paragrafen har utformats så att skyddet kan hävdas i ett enskilt ärende utan krav på att skyddsbehovet har kommit till uttryck i en rättsverkande plan. Det ansågs dock i förarbetena lämpligt att kommunen i förväg tar ställning till bevarandefrågorna och att skyddsbehovet kommer till uttryck i bestämmelser i detaljplaner eller på annat sätt (prop. 1985/86:1 s. 242).

Bestämmelser om lov

I 8 kap. 1 och 2 §§ anges vilka åtgärder som generellt är bygglovspliktiga. Inom områden med detaljplan är bygglovsplikten mer omfattande och täcker exempelvis ekonomibygnader och yttre änd-

ringar, såsom omfärgning av fasad. Yttre ändringar inom andra områden samt underhåll av särskilt värdefulla byggnader kan göras lovpliktiga genom beslut detaljplan eller områdesbestämmelser, medan inre ändringar inte är och heller inte kan göras möjliga att pröva genom bygglov.

Rivningslov krävs bara inom områden med detaljplan och enbart för rivning av bygglovspliktiga byggnader. Men lovplikten kan utökas genom beslut om områdesbestämmelser eller detaljplan och även undantas genom beslut om detaljplan, 8 kap. 8 §.

Också åtgärder som inte är bygglovspliktiga ska uppfylla varsamhetskraven

Byggnader ska enligt 3 kap. 3 § uppfylla de krav som anges i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL). Kontrollen av att byggnaden uppfyller kraven ansvarar byggherren för med stöd av en särskild kvalitetsansvarig, som ska se till att erforderliga kontroller utförs och beslutad kontrollplan genomförs. Tillsynen av att byggherren lever upp till sitt ansvar utövas av byggnadsnämnden på underlag av en bygganmälan från byggherren.

Kraven ska enligt BVL iakttas med beaktande av PBL:s varsamhetskrav. Det innebär att kraven på t.ex. tillgänglighet och energihushållning vid ändring av äldre bebyggelse alltid ska avvägas mot varsamhetskraven.

I 3 kap. 11 § PBL stadgas att också byggnadsåtgärder som får vidtas utan bygganmälan ska tillämpa utformnings- och varsamhetskraven i den utsträckning som kan krävas med hänsyn till åtgärdens art och omfattning.

Krav på underhåll av byggnader

Byggnaders yttre ska även hållas i vårdat skick. Underhållet ska anpassas till byggnadens värde från historisk, kulturhistorisk, miljömässig och konstnärlig synpunkt samt till omgivningens karaktär. Byggnader som avses i 12 § ska enligt 3 kap 13 § underhållas så att deras särart bevaras.

Bestämmelsen, som i stort sett motsvaras av äldre bestämmelser, innebär bl.a. att samma grundläggande krav på hänsyn till omgivningen som gäller vid uppförande och ändring av byggnader ska

gälla även när byggnader underhålls. Underhållsåtgärder ska alltså utföras så att de värden som finns i bebyggelsen och dess karaktär bibehålls, oavsett om byggnaden har sådana värden att de omfattas av bestämmelserna i 12 § eller inte. Det kan enligt förarbetena t.ex. gälla att materialval och färgsättning anpassas till karaktären på omgivningen och till lokala traditioner (prop. 1985/86:1 s. 514).

Särskilda bestämmelser för tomter

Även tomter och allmänna platser ska enligt 3 kap. 15 § anordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbildningen och till natur- och kulturvärdena på platsen. Något generellt varsamhetskrav för tomter finns inte, men de ska hållas i vårdat skick, och tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, får inte förvanskas – i de avseenden de omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser, 3 kap. 17 §.

Detaljplan eller områdesbestämmelser kan ge närmare utgångspunkter

Med stöd av bestämmelserna i 5 kap. 7 § kan kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser utvidga bygglovsplikten i områden som utgör en värdefull miljö, samt ge närmare regler för byggnaders placering och utformning, varvid får meddelas särskilda varsamhetsbestämmelser eller skyddsbestämmelser och rivningsförbud för sådan bebyggelse som är särskilt värdefull från bl.a. kulturhistorisk synpunkt. Också allmänna platser som är särskilt värdefulla kan skyddas genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser. Kommunens beslut om sådana skyddsbestämmelser kan leda till att fastighetsägaren har rätt till ekonomisk ersättning om den pågående markanvändningen avsevärt försvåras.

Bestämmelser om rivning

Rivningslov krävs enligt 8 kap. 8 § inom områden med detaljplan för att riva byggnader eller delar av byggnader som även är bygglovspliktiga. Rivning kan enligt 8 kap. 16 § vägras om byggnaden bör bevaras på grund av dess kulturhistoriska eller andra värden eller om den omfattas av rivningsförbud. Rivningsförbud kan enligt

5 kap. 7 och 16 §§ införs i detaljplan eller områdesbestämmelser för byggnader som är särskilt värdefulla enligt 3 kap. 12 §. Lovplikt för rivning kan genom områdesbestämmelser införas i områden utan detaljplan.

3.6.3 Erfarenheter och problem

Reglerna om hänsyn till kulturmiljön och byggnaders utformning har varit ett återkommande ämne för diskussion sedan PBL:s ikraftträdande. Som beskrivits i det föregående avsnittet har olika tillämpningsproblem och nya synsätt lagts till grund för vissa ändringar i syfte att stärka både hänsynen till kulturmiljön i vid bemärkelse och önskemålen om en estetiskt tilltalande utformning. Trots detta har det under utredningsarbetet från flera håll riktats kritik mot såväl bestämmelserna som tillämpningen och framförts olika önskemål om ytterligare ändringar och preciseringar. I sammanhanget bör även nämnas att de kulturhistoriska värdena i PBL även har belysts ingående i Boverkets och Riksantikvarieämbetets uppföljningar av miljömålsarbetet¹² samt i Kulturbeybyggelseutredningens slutbetänkande¹³. Med ledning av dessa sammanfattas i det följande några erfarenheter och problem med anknytning till PBL.

Bristande kunskapsunderlag i den översiktliga planeringen

En ofta återkommande synpunkt är att hänsyn till kulturvärden och skyddet av kulturmiljön förutsätter att såväl kommunen som fastighetsägare och boende har kunskaper om de värden som är väsentliga. Allmänt sett bedöms intresset för kulturmiljöfrågorna i samhället ha ökat, bland annat som en följd av en insikt om kulturmiljöns betydelse som en tillväxtfaktor. I det kommunala sammanhanget betonas såväl det politiska intresset som behovet av kompetens för att bedöma kulturmiljöfrågorna i enskilda ärenden. Mindre än hälften av kommunerna har enligt Boverket egen antikvarisk kompetens och många kommuner saknar en egen stadsarkitekt och anlitar i stället en stadsarkitekt på konsultbasis.

¹² Fördjupad utvärdering av miljömålsarbetet God bebyggd miljö, Boverket, oktober 2003 samt Kulturhistoriska värden i den byggda miljön, Riksantikvarieämbetet, 2004:1.

¹³ K-märkt – Förslag till förbättrat skydd för kulturhistoriskt värdefull bebyggelse, SOU 2004:94.

Redan vid PBL:s ikraftträdande betonades vikten av en samlad redovisning av kulturhistoriska intressen för att både underlätta kommunens planläggning och öka förståelsen för de värden man vill slå vakt om (prop. 1985/86:1 s. 482). Det ansågs vidare angeläget att underlaget läggs till grund för överväganden i kommunernas översiktsplanering och att översiktsplanen uttrycker rekommendationer om tillämpningen av de grundläggande reglerna. Också vid ändringarna som gjordes år 1996 framhölls att en förutsättning för att kulturmiljövärden ska kunna ges en ökad tyngd är att värdena är kända och respekterade av olika intressenter och att de redovisas i översiktsplaneringen. Brister i kunskapsunderlaget och i hanteringen i översiktsplaneringen framhålls trots detta som ett kvarstående problem.

Nästan alla kommuner bedöms enligt Boverkets utvärdering av miljömålet God bebyggd miljö ha någon form av kunskapsunderlag för identifiering av värdefulla bebyggelsemiljöer och byggnader. Flertalet är dock ofullständiga och föråldrade och behovet av att bygga upp denna kunskap är stort. Enligt Kulturbebyggelseutredningen finns i ungefär 40 procent av kommunerna ett särskilt kulturmiljöprogram, som dock endast till två tredjedelar har förankrats i kommunfullmäktige eller kopplats till översiktsplaneringen.

I en rapport¹⁴ redovisar Riksantikvarieämbetet hur kulturmiljövårdens riksintressen har hanterats i ett 40-tal översiktsplaner som har antagits efter ändringen av PBL år 1996. Ämbetet anser att hanteringen i allmänhet präglas av ett relativt passivt förhållningssätt, där översiktsplanen i huvudsak endast innehåller generella ställningstaganden. Bristerna anses i hög grad hänga samman med att underlaget om kulturmiljön sällan innehåller tillräcklig information för mer konkreta ställningstaganden. En slutsats av studien är att kunskapsförsörjningen när det gäller att ta fram och förmedla underlag om riksintressen behöver förbättras, och att framförallt länsstyrelsen bör ges stöd och resurser för att utveckla underlaget.

Instrumenten för att ta tillvara och skydda värden i befintlig bebyggelse anses otillräckliga

PBL:s planinstrument och förfaranderegler anses inte anpassade för förvaltning av befintlig bebyggelse. Det framhålls att plansituationen i flertalet städer och tätorter varierar, inte minst i stadskärnor-

¹⁴ Kulturmiljön i kommunala översiktsplaner, Riksantikvarieämbetet, 2003:2.

na. Endast för mer begränsade områden finns aktuella detaljplaner, medan förhållandevis omfattande områden antingen saknar rättsverkande planer eller täcks av äldre planer med ofullständiga och inaktuella bestämmelser. Detaljplaneinstrumentet används i huvudsak för att genomföra större förändringar, medan planläggning eller ändring av gällande planer för att införa varsamhets- eller skyddsbestämmelser för befintlig bebyggelse anses för tids- och resurskrävande.

Bristen på överblick och samband mellan enskilda detaljplaner framhålls som ett annat problem. Den kommunomfattande översiktsplanen behandlar mera sällan bebyggelseutvecklingen i tätorterna och ofta saknas övergripande riktlinjer och principer för hur olika stadsdelar ska kompletteras och värdena i den befintliga bebyggelsen tas till vara vid förändringar. Särskilt för stadskärnor med värdefull bebyggelse anses den beskrivna situationen medverka till att kommunerna i regel har ett både otillräckligt och heterogent underlag för att pröva enskilda ansökningar om bygglov. Förutom de arbetsinsatser som krävs för att ta fram ett bedömningsunderlag i enskilda bygglovsärenden innebär detta även att enskilda fastighetsägare kan behandlas olika. Områdesbestämmelser bedöms ha en potential för att på ett förhållandevis enkelt sätt kunna reglera successiva förändringar av befintlig bebyggelse. Samtidigt framhålls vissa nackdelar med instrumentet, bl.a. olikheterna i fråga om bygglovsplikten.

Det anses vidare att även reglerna för bygglovsprövningen och kraven på byggnader främst är inriktade på nyproduktion, men har brister och oklarheter när det gäller ändringar och tillägg till befintliga byggnader.

Bristande skydd av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse

Möjligheterna att med stöd av kulturminneslagen, miljöbalken eller PBL skydda kulturhistoriskt värdefull bebyggelse har behandlats i flera sammanhang under utredningstiden.

I Boverkets utvärdering av miljömålet God bebyggd miljö anges att delmålet att 25 procent av den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen ska vara långsiktigt skyddad senast år 2010 troligtvis inte kommer att uppnås. Andelen skyddade byggnader med stöd av olika regelverk ligger i dag mycket långt från den i delmålet angivna nivån och inga tecken tyder på att situationen kommer att föränd-

ras inom överskådlig tid. När det gäller möjligheterna till skydd genom rättsverkande planer enligt PBL pekar Boverket på att – förutom bristande skydd i detaljplaner i tätortsområden – det finns stora brister i skyddet av i värdefulla bebyggelsemiljöer på landsbygden, som ofta helt saknar rättsverkande planer. I sammanhanget nämns att de befolkningsmässigt små kommunerna ofta anger brist på resurser som skäl till varför de inte använder de skyddsmöjligheter som planinstrumenten ger.

I flera sammanhang framhålls att förutsättningarna att skydda den kulturhistoriskt värdefulla bebyggelsen präglas av regionala skillnader. Vissa regioner har ekonomisk tillväxt och befolkningsökning vilket leder till ett förändringstryck som ofta går ut över den befintliga bebyggelsen. Insatser i plan- och byggverksamheten kan å andra sidan i dessa kommuner ge möjligheter till att samla hantera kulturmiljöfrågorna. I andra kommuner som befinner sig i ekonomisk stagnation hotas den befintliga bebyggelsen ofta av förfall och rivning och nya verksamheter kan vara en förutsättning för ett bevarande. Samtidigt konstateras att en attraktiv fysisk miljö har blivit en konkurrensfaktor som även avspeglar sig i en betalningsvillighet, vilket såväl kommuner som fastighetsförvaltare uppmärksammat.

När det gäller bestämmelserna i 3 kap. 12 §, som uttryckligen gäller enbart särskilt värdefulla byggnader, är tillämpningen i hög grad en fråga om vilket underlag som fordras. I propositionen avfärdades enligt ovan att skyddsbestämmelser i detaljplan skulle vara ett krav för att återöppna bestämmelserna i ett enskilt ärende. Inte desto mindre anses att domstolarna tenderar att se detta underlag som just ett krav. I sammanhanget bör framhållas att bebyggelse med höga bevarandevärden ofta är belägen inom äldre detaljplaner som saknar skyddsbestämmelser, att införandet av sådana för varje bevarandeobjekt kräver stora resurser samt att det är ogörligt att på förhand formulera skyddsbestämmelser som förhindrar och förutsätter alla ändringar som kan innebära förvanskning av en byggnad.

Ett annat sätt att i förväg redovisa var bestämmelserna i 12 § kommer att hävdas är att i översiktsplanen med stöd av kulturhistoriska inventeringar eller liknande redovisa vilka bebyggelseområden som kommunen anser vara särskilt värdefulla. Detta är dock förhållandevis ovanligt. Enligt en rapport från Riksantikvarieämbetet baserad på en studie av tio kommuners plan- och byggverksam-

het har endast hälften av kommunerna angett sådana områden eller byggnader i sin översiktsplan¹⁵.

I Riksantikvarieämbetets rapport konstateras vidare att generellt sett är det endast ett fåtal detaljplaner som har upprättats för att juridiskt säkerställa kulturvärden. Skillnaderna mellan olika kommuner är i detta avseende stora, inte minst beroende på kommunstorlek och tillgängliga resurser för planläggning. Oviljan att inskränka de enskilda intressena och risken för ersättningsanspråk är ett huvudsakligt skäl som ofta förs fram. Särskilda skyddsbestämmelser används enligt rapporten relativt sällan och utformas ofta som ett direkt återgivande av lagtexten, utan att kraven preciseras i det enskilda fallet, varken i form av bestämmelser eller i planbeskrivningen.

En oklarhet när det gäller utformningen av bestämmelsen i 12 § är att den är uttryckt som ett absolut förbud, som inte ger utrymme för avvägningar mot andra krav.

Tillämpningsproblemen har lagts till grund för önskemål och förslag om lagändringar. Bl.a. redovisar Kulturbebyggelseutredningen i sitt slutbetänkande analyser och förslag för att förbättra skyddet av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse med stöd av PBL, miljöbalken och kulturminneslagen. Ett av utredningens förslag är att kommunen i stället för skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser ska kunna kulturminnesmärka värdefulla byggnader enligt 3 kap. 12 § genom ett särskilt förfarande eller i samband med ett enskilt ärende. Märkningen föreslås innebära en förhöjd bygglovsplikt och en generell plikt om rivningslov.

Reglerna för lovplikten och bygganmälan anses otillfredsställande

Även om åtgärder som inte är bygglovspliktiga ska utformas med hänsyn till de generella kraven på anpassning och en estetisk utformning anses bygglovsplikten avgörande för att syftena med bestämmelserna ska uppnås. Framförallt erfarenheterna vid överprövningen visar att prövningen ofta görs beroende av om en åtgärd är bygglovspliktig eller inte. Från kulturmiljösynpunkt anses det dessutom otillfredsställande att vissa åtgärder inte omfattas av ett generellt krav på bygglov, t.ex. i fråga om ekonomibyggnader för jordbruket, och att inre ändringar aldrig kan göras bygglovspliktiga. Skillnaderna i bygglovsplikten inom och utanför detaljplan

¹⁵ Kulturmiljön i plan- och byggsystemet, Riksantikvarieämbetet, Rapport 2004:4.

har också framförts som ett problem. Ytterligare ett, och mer generellt, problem är att byggnmälan sällan sker för åtgärder som inte är bygglovspliktiga, och heller inte alltid för lovpliktiga åtgärder. Enligt Riksantikvarieämbetets rapport, som bl.a. redovisar hur de tio studerade kommunerna i sin hantering av bygglov och byggnmälan har beaktat kulturvärden, är antalet byggnämningar vanligen 75 procent av antalet bygglov. En slutsats är att många åtgärder som påverkar kulturvärdena genomförs utan vare sig bygglovsprövning eller byggnmälan.

Det har även framförts att uppdelningen i två åtskilda förfaranden för byggnadsnämndens prövning av ett byggnadsverks lokalisering och utformning respektive tillsyn över byggherrens kontroll avseende de tekniska egenskapskraven försvårar möjligheterna att slå vakt om olika kulturvärden. Av Riksantikvarieämbetets studie framgår att endast en av de tio studerade kommunerna har behandlat kulturvärden vid byggsamråd och i kontrollplan eller krävt en antikvariskt sakkunnig kontrollant. Resultatet blir att viktiga samhällskrav, såsom varsamhet och skydd mot förvanskning, inte blir tillräckligt behandlade i bygglovsskedet och heller inte belysta och sakkunnigt bedömda vid byggnmälan.

Problemen har tagits till utgångspunkt för förslag till förändringar av såväl bygglovspliktens generella omfattning som möjligheterna att utvidga lovplikten genom rättsverkande planer samt förbättringar av kontrollen och tillsynen i både tidiga och sena skeden av processen.

Utformnings- och varsamhetskrav anses svåra att hävda utan stöd i detaljplan

Möjligheterna att i detaljplan precisera varsamhets- och utformningskrav med stöd av 3 kap. anses medverka till vissa oklarheter vid bygglovsprövningen. Framförallt erfarenheterna från överprövningen visar att det i vissa fall är svårt att hävda krav på hänsyn och varsamhet om det saknas uttryckliga bestämmelser i detaljplanen. Detta kan anses stå i strid mot bestämmelserna i 8 kap. 11 §, som anger att åtgärden ska prövas såväl mot gällande planbestämmelser som mot bestämmelserna i 3 kap. Rättstillämpningen anses i dessa avseenden ha inneburit en försvagning av kommunen möjligheter att ställa krav på utformningen av byggnader, åtminstone i de fall detaljplanen saknar varsamhets- eller utformningsbestämmelser.

Under utredningsarbetet har det även framhållits bestämmelserna i 3 kap. avser enbart enstaka byggnader, och inte bebyggelseområden. Inskränkningen är särskilt besvärande när det gäller 12 §, eftersom kulturvärdet ofta till stor del ligger i hela miljön på platsen, alltifrån bebyggelsestrukturen till markbehandlingen.

Svårigheter att få genomslag för kommunens bedömningar vid överprövning

Det anses generellt sett vid överprövning i högre instanser svårt att få genomslag för en kommunal bedömning av PBL:s generella krav på hänsyn till kulturmiljövärden, varsamhet vid ändringar samt en estetiskt tilltalande utformning. Med stöd av en genomgång av överprövade bygglovsärenden har Boverket i en underhandsskrivelse till PBL-kommittén redovisat några erfarenheter av tillämpningen av framförallt 3 kap. 1 och 10 §§. Genomgången visar att kommunens bedömning i ungefär 20 procent av ärendena också fått genomslag vid prövning i kammarrätten. I ett antal avslagsfall synes en väsentlig orsak vara att kommunens beslut har bristande motiveringar. Detta understryker enligt Boverket behovet av att kommunen har tillgång till arkitektonisk och antikvarisk kompetens.

Det framhålls vidare att det är svårt att hävda bestämmelserna om en estetiskt tilltalande utformning eftersom domstolarna vid överprövningen inte alltid beaktar kommunernas bedömning, utan tenderar att se kravet som en fråga om ”tycke och smak”. Domstolarna anses vidare ibland bortse från att en estetiskt tilltalande utformning påverkas av flera samverkande faktorer, såsom färgsättning, form och fasadmateriäl, trots att detta var ett av syftena med lagändringen år 1999, då kravet på en estetiskt tilltalande utformning infördes.

3.6.4 Överväganden

Kommunens ansvar för att hävda och säkerställa kulturmiljövärden bör ligga fast

Plan- och bygglagstiftningen har stor betydelse för att både säkerställa och hävda kulturhistoriska värden och en estetiskt tilltalande utformning vid förändringar och bevarande av den fysiska miljön. När det gäller rättsligt och långsiktigt hållbart skydd för enstaka

byggnader och bebyggelsemiljöer finns alternativa, och i vissa fall även bättre, möjligheter i miljöbalken och kulturminneslagen. Styrkan i att utnyttja instrumenten – framförallt planinstrumenten – i PBL är möjligheterna att ta fram och få förståelse för kunskapsunderlaget, dialogen med myndigheter, enskilda intressenter, brukare och allmänheten under planprocessen samt möjligheterna att sätta in bevarandebalanserna i ett större sammanhang där såväl andra allmänna intressen som enskilda intressen vägs samman. En betydelsefull faktor är också den politiska förankringsprocessen som ger legitimitet åt det beslutsunderlag som sedan ska läggas till grund för prövningen av enskilda beslut.

Det finns således enligt kommitténs mening inte anledning att i detta avseende ändra på en av de bärande idéerna bakom PBL-reformen, dvs. att kommunen ska ges ett tydligt stöd att spela en aktiv roll för att hävda kulturmiljövärden i den fysiska miljön, också när det gäller värden som har en betydelse i ett nationellt perspektiv.

Lagstiftningen uttrycker i stort sett de grundläggande materiella kraven i dessa avseenden och ger i huvudsak stöd för att instrumenten används på ett sådant sätt. Erfarenheterna visar emellertid att de syften som har legat till grund för nuvarande lagstiftning inte har fått full genomslag. Det bristande genomslaget hänger delvis samman med brister i kunskapsunderlaget och att instrumenten inte utnyttjas på avsett sätt. Kommunernas resurssituation och bristen på adekvat kompetens spelar naturligtvis en avgörande roll, men även utformningen av lagstiftningen har betydelse. Det finns därför anledning till vissa lagstiftningsförändringar för att tydliggöra kraven och ge kommunen ett bättre stöd i arbetet med att säkerställa kulturmiljövärden i vid mening och att verka för en god utformning av bebyggelsen.

Det behöver ges tydligare stöd för att översiktsplaneringen baseras på ett kunskapsunderlag om kulturmiljöintressen och redovisar de mål och riktlinjer som har lagts fast

Kunskapsunderlagets betydelse för att landskapets och den byggda miljöns kulturvärden ska kunna beaktas förtjänar att betonas, liksom att underlaget kommer in tidigt i planeringsprocessen. De brister som återkommande har påtalats när det gäller kunskapsunderlaget och behandlingen i översiktsplaneringen bör i första hand

mötas genom insatser från såväl kommunen som berörda statliga myndigheter, dvs. främst länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet. Det gäller inte minst områden av riksintresse. Det finns därför anledning att i lagstiftningen ytterligare betona att översiktsplaneringen tydligt bör kopplas till underlag om kulturmiljöintressena, samt att planen redovisar de övergripande mål och riktlinjer som finns på området, exempelvis i form av ett politiskt förankrat kulturmiljöprogram.

Kommitténs sammanfattande överväganden om översiktsplaneringens inriktning redovisas i avsnitt 3.11.3, medan lagstiftningsförslagen redovisas i kapitel 6.

Lovplikten och grunderna för bygglovsprövningen behöver förändras för att ge möjligheter till en tidig diskussion om utformningskrav

Även om värnandet av värden i den bebyggda miljön förutsätter kunskaper och förståelse hos enskilda fastighetsägare är också kommunens bygglovsprövning av avgörande betydelse. Prövningen ger byggnadsnämnden en möjlighet att föra en diskussion om hur olika samhällskrav ska beaktas och utformningen anpassas till platsens förutsättningar och värden. Mot bakgrund av erfarenheterna på bl.a. detta område anser kommittén att bygglovspliktens omfattning och reglering i PBL behöver ses över.

Som redovisats ovan är det ibland oklart om det inom områden med detaljplan finns utrymme för ytterligare prövning av PBL:s materiella bestämmelser när det gäller kraven på utformning, utöver vad som regleras i planbestämmelser. Trots att nuvarande regler för bygglovsprövningen i 8 kap. 11 § anger att bedömningen ska ske mot såväl detaljplanens bestämmelser som bestämmelserna i 3 kap. kan det behöva ges ett mer uttryckligt stöd för detta.

Byggherren bör också fortsättningsvis ha ansvaret för att byggnader utförs med beaktande av de samhällskrav som ställs. För att byggnadsnämnden ska ges reella möjligheter att diskutera och påverka utformningen med hänsyn till bl.a. kulturvärden och varsamhet bör emellertid möjligheterna till dialog med byggherren tidigareläggas.

Behovet av ändringar i systemet för bygglov, kontroll och tillsyn behandlas i avsnitt 3.11.3 medan förslagen redovisas i avsnitt 10.4.

De materiella bestämmelserna behöver omstruktureras och förtydligas för att ge ett bättre stöd för att hävda kulturmiljöhänsyn och utformningskrav

Bestämmelserna i 2 och 3 kap. ger inte ett tillräckligt entydigt stöd för kommunens prövning av krav på hänsyn till befintliga värden vid lokalisering och utformning av bebyggelse. Oklarheterna har i kommitténs förslag tagits till utgångspunkt för förtydliganden om bestämmelsernas.

Också när det gäller bestämmelsernas lagtekniska utformning finns anledning att föreslå ändringar för att ge ett bättre stöd för planläggning och bygglovsprövning. Det gäller främst nuvarande bestämmelser om en estetiskt tilltalande utformning i 3 kap. 1 §, som bör ges en ändrad utformning.

En annan oklarhet i lagstiftningen är vilka utformningskrav som gäller vid ändringar av befintliga byggnader, utöver kraven på varsamhet och tillvaratagandet av befintliga värden enligt 3 kap. 10 §. Också i dessa avseenden behöver bestämmelserna ses över.

Förslagen till förändringar när det gäller de materiella bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL framgår av avsnitt 3.11.2, medan förslagen utvecklas närmare i avsnitt 4.4.2.

Bestämmelserna som syftar till att skydda särskilt värdefulla byggnader behöver stärkas och förtydligas

Problemen när det gäller tillämpningen av bestämmelserna i 3 kap. 12 § bör även tas till utgångspunkt för överväganden om en mer ändamålsenlig utformning av bestämmelserna. Syftet bör vara att ge ett tydligare stöd för att de värden som är väsentliga skyddas och grundas på ett fackmässigt bedömningsunderlag. Nuvarande bestämmelser innebär att särskilt värdefulla byggnader inte får förvanskas, vilket kan uppfattas som ett förbud mot alla typer av åtgärder. Bestämmelsernas utformning kan anses medverka till att förhållandevis få kommuner i sina översiktsplaner pekar ut sådana bebyggelsemiljöer eller byggnader och att rättsverkande skydd i planbestämmelser är relativt ovanliga.

Planinstrumenten bör utformas så att de ger bättre stöd för att hantera kulturmiljöhänsyn, framförallt i befintlig bebyggelse

Det är otillfredsställande att det för omfattande bebyggelseområden i många kommuner finns ett betydande antal äldre, och många gånger inaktuella, planer som saknar planbestämmelser om utformning eller krav på hänsyn till omgivande miljö.

Önskemålen att ge kommunerna bättre verktyg för att hävda hänsyn till kulturmiljövärden ger anledning att utvidga och förenkla möjligheterna till att ändra gällande detaljplaner både under och efter genomförandetiden samt att tydliggöra bygglovsprövningens omfattning i detaljplanelagda områden. I vissa befintliga bebyggelseområden kan det övervägas hur säkerställandet av hänsynen till kulturvärden ska kunna ske på ett annat, enklare sätt, exempelvis genom områdesbestämmelser. För att ge stöd och sammanhang för bedömningen av projektinriktade detaljplaner bör fördjupningar av översiktsplanen underlättas.

Kommitténs samlade bedömning om de rättsverkande planinstrumenten redovisas i avsnitt 3.11.3, medan förslagen till ändringar redovisas i kapitel 7–8.

3.7 Detaljhandel

Kommitténs bedömning

PBL erbjuder i flera avseenden lämpliga instrument för sådana sammanvägda bedömningar som bör föregå beslut om lokalisering och utveckling av externa köpcentra. Erfarenheterna från tillämpningen visar dock att det finns anledning att tydligare ange kommunens handlingsutrymme med hänsyn till såväl olika allmänna intressen och samhällsmål som behovet av hänsyn till konsekvenserna i ett större geografiskt område. Även planeringsinstrumenten behöver förstärkas och kraven på innehåll förtydligas i vissa avseenden. Det finns emellertid inte skäl att föreslå särskilda bestämmelser som rör enbart detaljhandelsanläggningar, utan behoven bör tillgodoses genom generella ändringar som rör även andra anläggningar och verksamheter med regional räckvidd eller påverkan. Möjligheterna att reglera handelsändamålet i detaljplan bör behållas.

3.7.1 Utredningsuppdraget

I direktiven för kommitténs uppdrag behandlas motstående intressen när det gäller etablering av externa köpcentra¹⁶, såsom effekter för miljö och tillgänglighet för olika befolkningsgrupper, samt behovet av en fungerande konkurrens med ett brett och varierat utbud av varor och tjänster till rimliga priser. Kommittén ska vidare analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn.

På grund av direktivens inriktning samt de senaste årens utveckling inom detaljhandeln behandlar kommittén i detta sammanhang framförallt behovet av förändringar i PBL för etablering och utveckling av externa köpcentra, medan övriga frågor som rör reglering av detaljhandeln endast berörs summariskt. Slutsatser och förslag när det gäller konkurrensfrågor redovisas i avsnitt 3.11.2 eftersom uppdraget i denna del inte enbart gäller detaljhandeln, utan i hög grad även är giltiga för planering och beslut som gäller andra anläggningar och verksamheter.

3.7.2 Effekter av utvecklingen av detaljhandeln

Som har redovisats i kapitel 2 har de senaste årens omstrukturering inom detaljhandeln inneburit omfattande etableringar av köpcentra i externa och halvexterna lägen. Effekterna till följd av denna utveckling har varit föremål för en omfattande debatt. Flera myndigheter och intresseorganisationer har i utredningar och rapporter redovisat sin syn på utvecklingen och argumenterat antingen för eller emot en reglering av en fortsatt etablering och utveckling av externa köpcentra. Synpunkter har även lämnats i skrivelser till kommittén och vid ett särskilt seminarium om detaljhandel som genomförts under utredningsarbetet. De aspekter som förs fram i debatten gäller framförallt miljöeffekter, effekter för serviceutbud samt konkurrens- och konsumentaspekter. Det har även riktats viss kritik mot kommunernas fysiska planering och lämnats förslag till lagändringar för att motverka eller främja utvecklingen.

De negativa miljöeffekterna har ofta varit ett starkt argument mot utvecklingen. Argumenten framförs exempelvis av Svenska

¹⁶ Begreppet externt köpcentrum avser en större samlad anläggning med flera dagligvaru- och sällanköpsbutiker utanför stads- eller tätortscentra (Handeln i planeringen, Boverket 1999).

Naturskyddsföreningen som menar att utvecklingen innebär en ökad miljöpåverkan, främst genom den ökade biltrafiken genom att större köpcentra sällan förläggs i anslutning till bostadsområden eller till kollektivtrafik. Hushållens bilresande anses ha mångdubb-lats till följd av externetableringar, vilket på sikt leder till ett ökat bilberoende och till förändrade inköps- och resmönster. Följden av detta blir en ökad miljöpåverkan med buller och utsläpp av hälso- och klimatstörande avgaser. Naturskyddsföreningen pekar också på att köpcentra innebär ytkrävande, storskaliga anläggningar som dessutom kräver följdinvesteringar i trafik- och parkeringsanläggningar som innebär stora ingrepp i miljön med omfattande hårdgjorda ytor.

Ytterligare ett argument som ofta framförs mot etablering av externa köpcentra är att underlaget för den befintliga servicen i omkringliggande städer och tätorter försvagas. Försvagningen innebär i ett längre perspektiv nedläggning av butiker och även av annan service med ett minskat serviceutbud och sämre tillgänglighet till service som följd. I stadskärnor och förortscentra kan effekten bli en mindre variation och mångfald av olika typer av service och därmed även en utarmning av "stadslivet". Med stöd av underlag från länsstyrelser och självstyrelseorgan framhåller Glesbygdsverket att det finns ett starkt samband mellan nedläggningen av glesbygdsbutiker och förekomsten av externhandel. Utvecklingen av glesbygdshandeln under de senaste åren har enligt Glesbygdsverket varit dramatisk, där ett stort antal orter har mist den sista butiken och ytterligare ett antal ligger i riskzonen för nedläggning.

När det gäller konkurrensaspekter framför Konkurrensverket att stora prisskillnader mellan samma varor inom olika delar av landet kan indikera en bristande konkurrens. Verket anser med stöd av egna studier att förekomsten av lågprisbutiker har en prispressande funktion för befintliga butiker i ett större omland. Många av hindren för en väl fungerande konkurrens är enligt verket strukturella, men kommunernas tillämpning av PBL:s bestämmelser kan förstärka eller begränsa möjligheterna för nya aktörer att etablera sig.

I fråga om konsumentaspekter finns inga entydiga argument för eller emot utvecklingen, utan från konsumenternas synpunkt kan utvecklingen värderas på olika sätt. Konsumentverket menar att konsumenternas val av butiker inte enbart styrs av låga priser, utan att närhet och sortiment värderas högre, samtidigt som utbudet i stort, varornas kvalitet och förekomsten av miljömärkta produkter har betydelse för många konsumenter. Verket konstaterar dock att

externetableringar bland annat får till följd att hushåll utan bil får svårare att ta sig till affären. Ytterligare en effekt som drabbar konsumenterna är att även annan service kan påverkas om butiker i bostadsnära lägen slås ut. I sammanhanget framhålls att framförallt äldre och funktionshindrade konsumenter får minskad tillgänglighet till service.

3.7.3 Koppling till PBL

Bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. PBL

I 2 kap. PBL finns flera generella bestämmelser som är relevanta vid planläggning och beslut om detaljhandel. Enligt bestämmelserna i 2 § ska en ändamålsenlig och miljöanpassad struktur av bebyggelse, kommunikationsleder m.m. främjas och hänsyn tas till förhållanden i angränsande kommuner. De allmänna kraven på hänsyn till förhållandena i angränsande kommuner följs bland annat upp genom krav på samråd med berörda kommuner i såväl översikts- som detaljplaneringen.

I 2 kap. 3 § ställs krav på att bebyggelse ska lokaliseras och utformas med hänsyn till bl.a. trafikförsörjningen. I områden med sammanhållen bebyggelse ska miljön enligt 4 § utformas så att en rimlig samhällsservice och kommersiell service kan anordnas.

Kommunens syn på detaljhandelsutvecklingen kan behandlas i översiktsplaneringen

Bestämmelserna om översiktsplanens innehåll är vida och ger stor frihet för kommunen att anpassa innehållet till faktisk planeringssituation och till kommunens önskemål om handlingsberedskap. Det ställs dock krav på att översiktsplanens konsekvenser ska kunna utläsas. Om handelsetableringar diskuteras inom ramen för översiktsplaneringen ges möjlighet att belysa och diskutera konsekvenserna i ett brett perspektiv och i ett översiktligt sammanhang. Genom samrådsprocessen då översiktsplanen tas fram garanteras att olika parter, berörda kommuner och medborgare i allmänhet ges insyn och inflytande och därmed möjlighet att påverka såväl beslutsunderlaget om de allmänna intressena som ställningstaganden till utvecklingen. Ställningstaganden till detaljhandels utveckling i översiktsplanen kan därmed ge såväl handlingsberedskap för fram-

tida initiativ som förenkling av den efterföljande detaljplaneläggningen och förutsägbarhet för enskilda aktörer och kommunmedborgare.

Detaljplanen är ett grundläggande instrument för att förbereda beslut om etablering och utvidgning av handel

Lokaliseringen av en ny enstaka byggnad eller anläggning med betydande inverkan på omgivningen ska enligt bestämmelserna i 5 kap. 1 § PBL normalt prövas genom detaljplaneläggning. Syftet är att garantera att detaljplanen används som beslutsform i vissa bestämda situationer, bland annat med hänsyn till den befintliga bebyggelsens omfattning, bebyggelsestrycket, motstridiga intressen samt allmänhetens intressen (prop. 1985/86:1 s. 150). Enstaka byggnader för handel nämns som exempel på fall med betydande inverkan för omgivningen där det kan vara av stort intresse för saksägare och boende att genom planreglering få klarhet i de framtida utvecklingsmöjligheterna (prop. 1985/86:1 s. 553). Bestämmelserna innebär att såväl etablering av nya anläggningar som mer omfattande utvidgningar av befintliga handelsetableringar normalt bör föregås av detaljplaneläggning.

Ett grundläggande krav i 5 kap. 3 § är att detaljplanen ska redovisa och avgränsa områden för olika ändamål; allmän plats, kvartermark för bebyggelse och vattenområden. Utöver den obligatoriska redovisningen kan olika preciseringar göras med stöd av främst 5 kap. 7 §. Om det finns skäl av betydande vikt får bestämmelser som närmare reglerar möjligheterna att bedriva handel meddelas. Planen får dock inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den.

Det finns här anledning att här erinra om de förändringar av 5 kap. 7 § tredje stycket som har genomförts vid olika tillfällen när det gäller kommunernas möjlighet till reglering av handelsändamålet i detaljplan. Vid PBL:s ikraftträdande gavs kommunerna möjlighet att, om det fanns särskilda skäl, i detaljplan precisera olika typer av handel. Motivet var att begreppet handelsändamål, som använts med stöd av den tidigare lagstiftningen, ansågs så oprecist att det inte gav tillräcklig möjlighet att reglera markanvändningen vare sig från allmän synpunkt eller med hänsyn till granneintressena (prop. 1986/86:1 s. 576 ff). Tillämpningen av dessa bestämmelser ifrågasattes senare med hänsyn till målet om en effektiv konkurrens. Ge-

nom en ändring den 1 april 1992 begränsades kommunens möjlighet att utfärda sådana bestämmelser med hänvisning till önskemålet att ge friare möjligheter till en etablering. Den 1 januari 1997 infördes återigen bestämmelser som ger kommunen möjlighet att – om det finns skäl av betydande vikt – närmare reglera handelsändamålet genom att exempelvis särskilja partihandel och detaljhandel och genom att inom ändamålet detaljhandel särskilja handel med skrymmande varor och handel med livsmedel. I förarbetena betonade regeringen emellertid bl.a. med hänsyn till konkurrensskäl att bestämmelserna borde användas restriktivt. Som exempel på skäl av betydande vikt angavs att ett övergripande miljömål skulle kunna uppnås genom en närmare reglering av detaljhandelsändamålet.

Det ställs krav på miljökonsekvensbeskrivningar

Bestämmelserna i 5 kap. 18 § om miljökonsekvensbeskrivningar för detaljplaner, som infördes år 1994, har ändrats vid flera tillfällen. De nya reglerna om miljöbedömningar som infördes i PBL i juli 2004 innebär att det ställs krav på en särskild miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens regler för miljöbedömning av planer och program både vid översiktsplaneringen och i detaljplaneläggningen i de fall ett genomförande planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Genom de ytterligare ändringar i 5 kap. 18 § PBL som trädde i kraft den 1 maj 2005 säkerställs att detaljplanering för lokalisering av köpcentra som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens regler för miljökonsekvensbeskrivning av verksamheter och åtgärder.

Länsstyrelsen har ett ansvar för att verka för en mellankommunal samordning samt för den statliga kontrollen

Samtidigt som kommunen har huvudansvaret för planläggning och beslut enligt PBL har länsstyrelsen uttalade uppgifter när det gäller den mellankommunala samordningen. Länsstyrelsen har vid samråd om planer bland annat i uppgift att verka för att frågor som rör två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt – både i fråga om översiktsplaneringen och i arbetet med rättsverkande planer. Länsstyrelsen kan med stöd av 12 kap. 1 § 3 PBL upphäva rättsver-

kande planbeslut som angår flera kommuner och som inte har samordnats på ett lämpligt sätt.

3.7.4 Erfarenheter och påtalade problem vid tillämpningen

Brister i översiktsplaneringen

Detaljhandelsetableringar föregås sällan av en bred och öppen översiktsplanering. Mindre än 30 procent av kommunerna grundar enligt en kartläggning¹⁷ sina ställningstaganden till externhandelsetableringar på en översiktsplan eller en antagen handelspolicy. Bristen på övergripande ställningstaganden och översiktliga utredningar medför att diskussionen om etableringar förs utifrån uppkommande anspråk alltför sent i beslutsprocessen och att det översiktliga sammanhanget förloras. Möjligheterna till en öppen och demokratisk process där olika parter får komma till tals riskerar därmed också att begränsas.

Bristande mellankommunal samordning

Erfarenheterna visar att samråden om detaljplaneförslag med berörda grannkommuner i regel kommer allt för sent i processen och sällan omfattar en större krets av kommuner, som kan anses berörda. I den ovan nämnda kartläggningen av externa och halvexterna affärsetableringar medger nästan alla kommuner att det inte förekommer någon egentlig mellankommunal eller regional samverkan när det gäller större detaljhandelsetableringar. Nästan två tredjedelar av kommunerna anser dock att det finns behov av en ökad regional dialog i frågan.

Det är förhållandevis ovanligt att bristande mellankommunal samordning i fråga om planering för externa köpcentra leder till ingripande i detaljplaneringen från länsstyrelserna, trots länsstyrelsens uttalade ansvar att pröva kommunala planbeslut om samordningen inte har skett på ett lämpligt sätt. Däremot är det vanligt att det är just avseende handelsetableringar som ingripanden sker men då ofta på grund av andra brister, exempelvis otillåten delegation. Det förekommer emellertid att berörda grannkommuner överkla-

¹⁷ Externa och halvexterna affärsetableringar – litteraturstudie och kartläggning, Rapport 2004:18, Trivector Traffic AB, genomförd på uppdrag av Vägverket.

gar en annan kommuns beslut att anta en detaljplan för externetablering.

Bristande underlag för konsekvensbedömningar

Med tanke på miljöeffekterna av en externetablering får det förut sättas att förslag till såväl översiktsplan som detaljplan för att medge en mer omfattande utveckling av ett köpcentrum åtföljs av en miljökonsekvensbeskrivning, MKB. En MKB är dock inte alltid tillräcklig som beslutsunderlag för detaljplanering för etablering eller utveckling av externa köpcentra. För avvägningen mellan olika allmänna intressen och mellan allmänna och enskilda intressen krävs ofta ett bredare underlag som kan läggas till grund för en bedömning av de samlade effekterna i ett vidare geografiskt sammanhang inom ramen för en helhetssyn på utvecklingen. Enligt den tidigare nämnda kartläggningen av kommunernas planer för utbyggnad av handelsetableringar uppger ungefär hälften av kommunerna att planerna har föregåtts av bredare studier av konsekvenserna, oftast i form av en handelsutredning, men även bedömningar av effekterna på trafiken. Regeringen har under senare år upphävt ett antal överklagade detaljplanebeslut avseende handelsetableringar med hänvisning till att planeringsunderlaget inte ger underlag för att bedöma effekterna på konkurrenssituationen eller serviceutbudet i ett lokalt och regionalt perspektiv.

Brister vid detaljplaneläggningen

Flera större handelsetableringar har beviljats av kommunerna utan föregående detaljplaneläggning, antingen som mindre avvikelser inom planer för industriändamål eller som lov för tillfällig åtgärd både inom och utom detaljplan. Därigenom kringgås PBL:s generella krav på en bred och öppen planläggningsprocess med möjligheter till inflytande för kommuninvånare, grannkommuner och länsstyrelsen. Det ställs heller inte i PBL krav på att bygglov ska grundas på en miljökonsekvensbeskrivning.

Bristande hänsyn till konkurrensintressena

Den framförda kritiken mot att kommunernas tillämpning av PBL kan utgöra ett hinder för en effektiv konkurrens rör tre skilda, men anknyttande frågeställningar.

För det första, den mer grundläggande frågan om kommunerna vid sina beslut att tillåta eller avslå önskemål om etablering tar tillräcklig hänsyn till konkurrensintressen. I flera skrivelser till kommittén hävdas att konkurrensen ofta begränsas vid kommunernas avvägningar mot andra allmänna intressen. Konkurrensverket anser i sin rapport från år 2001 att kommunernas planering för handel i hög grad påverkar konkurrensen och att det finns möjlighet att pressa matpriserna genom att bättre tillgodose efterfrågan på lämpliga lägen för nya aktörer som vill komma in på marknaden. Verket anser att kommunerna i regel endast behandlar eventuella negativa konsekvenser av en nyetablering, vilket bland annat innebär att kommunerna i allmänhet saknar förutsättningar för att göra en balanserad bedömning av etableringens för- och nackdelar för handeln.

För det andra framförs att kommunens möjlighet att med stöd av PBL genom beslut i detaljplan precisera olika handelsändamål och förbjuda handel med livsmedel kan innebära begränsningar av handel med livsmedel och leda till totalt sett mindre butiksyta per invånare. Kommunernas planering anses därmed kunna få en bromsande effekt på etableringsbenägenheten. I Konkurrensverkets tidigare nämnda rapport från år 2001 uppskattas att det i 20 procent av 16 000 studerade detaljplaner finns bestämmelser om handelsändamål och att det i 9 procent av dessa inte tillåts handel med livsmedel.

En tredje, och inom PBL-översynen mer generell, synpunkt, som har framförts är att den komplicerade och kostsamma detaljplaneprocessen kräver stora resurser och att den därmed kan fungera som ett inträdeshinder för mindre företag inom såväl detaljhandeln som byggsektorn, som båda präglas av en hög koncentration med ett fåtal dominerande företag. De tre största företagen inom dagligvaruhandeln svarar enligt Konkurrensverket för cirka 90 procent av den totala försäljningen i butikerna. Redan etablerade, större aktörer har i regel väl utvecklade kontakter med kommunen samt goda kunskaper och erfarenheter av planläggningsprocessen. Deras ekonomiska förutsättningar innebär också att de kan ha flera projekt

på gång samtidigt och därmed har bättre möjligheter att hantera oförutsedda fördröjningar i tiden.

3.7.5 Redovisade önskemål och förslag till förändringar av lagstiftningen

Det råder delade meningar om i vilken utsträckning samhället genom åtgärder i den fysiska planeringen kan och ska motverka och styra utvecklingen av externa köpcentra. Vissa, framförallt handels företrädare, hävdar att utvecklingen är en naturlig del i samhällets strukturomvandling och allmänna produktivitetstillväxt, som varken kan eller bör regleras av samhället och att handels etablering styrs av befolkningsunderlag och konsumenternas val. Utvecklingen av externhandeln anses vara en logisk konsekvens av en ökad mobilitet som leder till att både verksamheter och samhällsfunktioner flyttas ut från stadskärnorna. Andra menar att utvecklingen inte är önskvärd och att de negativa effekterna för främst miljön och befintlig handel talar för att etableringar bör motverkas och regleras, bland annat genom kommunernas beslut om planläggning och lov enligt PBL.

Med stöd av dessa skilda synsätt på utvecklingen har det lämnats önskemål och förslag om lagstiftningsförändringar som antingen syftar till att införa olika restriktioner för kommunens beslutsutrymme när det gäller etablering av detaljhandel eller att tydligt underlätta en utveckling av detaljhandeln. Med hänvisning till lagstiftningen i flera andra länder, exempelvis Danmark och Finland, föreslås att det ska införas någon form av förbud eller åtminstone restriktioner mot detaljhandelsetableringar av en viss storlek och karaktär. Naturskyddsföreningen har exempelvis föreslagit att de nationella miljömålen ska föras in som allmänna intressen och utgöra ingripandegrund för länsstyrelsen samt att externhandel överstigande 1 500 kvm ska göras tillståndspliktig enligt miljöbalken. Konkurrensverket, som anser att utvecklingen bör främjas, föreslår att målet om en effektiv konkurrens ska föras in som ett allmänt intresse i PBL och anser liksom företrädare för handeln att möjligheterna att reglera handelsändamål i detaljplan ska slopas. Med anledning av planeringsprocessens komplexitet och svårigheterna för små företag har både Konkurrensverket och enskilda aktörer inom byggsektorn redovisat önskemål och förslag till förenklingar. Syftet med förslagen är dels att förkorta planeringsprocessen, dels

att öka förutsägbarheten och därmed minska riskerna för enskilda aktörer och underlätta för små företag att etablera sig.

Utöver dessa förslag har det även framförts att kraven på mellan-kommunal samordning och på ett mer allsidigt underlag och breda konsekvensanalyser bör stärkas, såväl i översiktsplaneringen som i detaljplanläggningen. I sammanhanget efterlyses också tydligare bestämmelser om hur och när länsstyrelsens ska verka för en mellan-kommunal samordning och ingripa i kommunala rättsverkande beslut.

3.7.6 Överväganden

Det stadigt minskade antalet butiker och tendenserna till allt större anläggningar utanför städerna utgör huvudsakligen ett resultat av detaljhandels omstrukturering under en lång följd av år vilket även präglar näringslivets utveckling i stort. Tendenserna mot större enheter utanför städer och tätorter är dock inte entydiga, utan utvecklingen under senare år visar att även cityhandeln växer och att lågprisbutiker av olika storlek etableras i eller i anslutning till bostadsområden. Den påverkan som utvecklingen av köpcentra utanför städer och tätorter innebär bör dock tas till utgångspunkt för överväganden om instrumenten i PBL är lämpligt utformade eller om det behövs ändringar så att instrumenten kan användas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Inriktningen mot allt färre och större detaljhandelsenheter har obestridliga miljöeffekter och innebär att servicen i ett större omland påverkas med risk för nedläggning av lokala butiker. En sådan utveckling kan vara särskilt allvarlig för utvecklingsmöjligheterna i glesbygdsområden, där livsmedelsbutiker ofta är centrala för bygdens utveckling. Också för handeln i närliggande städer och tätorter kan konsekvenserna bli påtagliga. Mot dessa negativa effekter måste dock även ställas de positiva effekterna i andra avseenden. Även om det inte finns något entydigt samband mellan storleken på detaljhandelsenheter och prisnivån kan den ökade konkurrensen till följd av nya etableringar medföra att priserna sänks. Detta gynnar i förlängningen konsumenternas intressen. Vissa konsumentgrupper riskerar dock att få en minskad tillgänglighet till dagligvaruservice. Allra värst drabbas hushåll utan bil, som i dag utgör en inte obetydlig andel av hushållen och personer utan körkort.

Det behövs inga särregler för externa köpcenter, men vissa ändringar i PBL kan stödja en bättre tillämpning

Det finns inga entydiga argument för eller emot utvecklingen av externa köpcenter som motiverar att det i PBL bör införas särskilda regler eller restriktioner när det gäller etablering och utveckling av detaljhandel. PBL är till sin karaktär generell och reglerna ska kunna användas i flera olika sammanhang. De problem och planeringsbehov som har påtalas gäller inte enbart externa köpcentra, utan likartade problem finns även för andra större anläggningar av regional betydelse eller med påverkan inom ett större omland. Det kan vidare ifrågasättas om det – såsom ibland har föreslagits – är lämpligt att i lagstiftningen ange entydiga kriterier för vilken typ av anläggningar eller vilken storlek på anläggningar som bör prövas med stöd av särskilda regler. Beroende på lokalisering i förhållande till befintlig bostadsbebyggelse och kollektivtrafik kan exempelvis storskaliga detaljhandelsanläggningar i stadsregioner innebära varierande biltrafik och i olika grad påverka servicen i närliggande bostadsområden respektive cityhandeln. I mindre städer och i glesbygden kan även små detaljhandelsenheter ge betydande effekter i dessa avseenden. Kommitténs förslag syftar således till att genom generella regler stödja en bättre hantering av förslag till etablering eller utveckling av externa köpcenter.

Kommittén anser att PBL:s instrument i flera avseenden ger tillräckliga möjligheter för en ändamålsenlig planering för utveckling av detaljhandeln med beaktande av olika allmänna intressen utan att handelns etableringsmöjligheter begränsas. Bestämmelserna för översiktsplaneringen ställer i princip krav på att lokalisering av etablering av stora, miljöpåverkande anläggningar med regional räckvidd såsom köpcenter ska övervägas i förhållande till andra intressen och önskemål inom ramen för en helhetssyn på kommunens utveckling och med hänsyn till förhållandena i andra kommuner. Bestämmelserna om detaljplanläggning förutsätter att det upprättas en detaljplan som grundas på en miljökonsekvensbeskrivning enligt miljöbalkens regler. Bygglövsprövningen ger ytterligare möjligheter för kommunen att reglera den närmare utformningen av anläggningar för detaljhandel. I sammanhanget bör dock även framhållas att instrumenten i PBL inte alltid ensamma kan styra utvecklingen i en för kommunen önskvärd riktning. De kommuner som mest framgångsrikt har lyckats behålla ett varierat utbud av service i bostadsområdena och en levande stadskärna, trots före-

komsten av konkurrens från närliggande externa köpcenter, har i samverkan med fastighetsägare, detaljhandels företrädare och andra aktörer genomfört samordnade insatser på en rad områden för att öka kvaliteten i stadskärnan.

Med ett sådant synsätt skulle det kunna hävdas att de problem som har påtalats i hög grad berör utveckling av arbetssätt och metoder samt kunskapsutveckling och forskning, dvs. frågor som inte primärt hänger samman med lagstiftningen. Inte desto mindre visar problemen vid tillämpningen att det finns skäl att överväga vissa lagändringar så att kommunens beslut blir bättre underbyggda när det gäller olika allmänna intressen och att besluten sker med ökad hänsyn till konsekvenserna för ett större omland.

Detaljhandelsetableringar bör övervägas inom ramen för en helhetssyn med stöd av kommunala planer

Det är angeläget att överväganden om en lämplig lokalisering av detaljhandel sker med hänsyn till befintlig och planerad bostadsbebyggelse, transportsystemet m.m. Anläggningar för offentlig och kommersiell service utgör naturliga delar av den bebyggelsestruktur som kommunen enligt PBL:s regler har det grundläggande planerings- och beslutsansvaret för. PBL ger – till skillnad från en tillståndsprövning enligt miljöbalken – möjligheter till en bred och sammanvägd bedömning utifrån många olika samhällsintressen och aspekter, som tar hänsyn till såväl konkurrens- och konsumentintressen som miljö- och hälsoskyddsaspekter. En tillståndsprövning enligt miljöbalkens regler för miljöfarliga verksamheter kan även ifrågasättas mot bakgrund av att en sådan prövning sker på ansökan av en verksamhetsutövare. Samtidigt är det angeläget att kommunerna ges verkningfulla instrument att styra utvecklingen inom vissa givna ramar och att det ställs särskilt starka krav på beslutsunderlaget när det gäller lokalisering av sådana anläggningar.

Det bör ställas tydligare krav på att detaljhandelsetableringar ska belysas i såväl översikts- som detaljplaneringen

Det är enligt kommitténs mening önskvärt att detaljhandelsetableringar övervägs i översiktsplaneringen. En brist på övergripande ställningstaganden och översiktliga utredningar kan innebära att

diskussionen om etableringar förs alltför sent i beslutsprocessen, enbart utifrån uppkommande anspråk och att det översiktliga sammanhanget förloras. Möjligheterna till en öppen och demokratisk process där olika parter får komma till tals riskerar också att begränsas. Att nya anspråk och intressen inte alltid behandlas i översiktsplaneringen motiveras bland annat med att processen är förhållandevis långsam och att en antagen översiktsplan inte ger några tydliga vinster i senare skeden av planläggningen. En inriktning bör därför vara att underlätta ändringar av översiktsplanen och att medge tydliga förenklingar vid efterföljande planläggning.

Kommunens överväganden om detaljhandel i översiktsplaneringen underlättas givetvis om de grundas på ett underlag om handelns utvecklingsförutsättningar sett ifrån såväl ett regionalt som kommunalt perspektiv, t.ex. genom en särskild handelspolicy. Det är därför angeläget att ställa tydligare krav på att kopplingen mellan översiktsplanen och andra kommunala program och riktlinjer ska synliggöras.

Det är olämpligt att beslut om etablering av köpcenter eller andra större anläggningar med regional räckvidd eller konsekvenser tas utan vare sig stöd i den översiktliga planeringen eller genom rättsverkande planläggning i strid mot PBL:s bestämmelser. Med tanke på effekterna av etableringar är det angeläget att besluten föregås av en offentlig diskussion och beslutas av kommunens politiska församling. En övergripande strävan i de förslag till lagändringar som kommittén föreslår är att planinstrumenten i PBL ska användas i detta syfte när en etablering av sådana anläggningar aktualiseras.

Kritiken mot bristande hänsyn till konkurrensintressen är generell

Den kritik som riktas mot bristande hänsyn till konkurrensintressen samt att konkurrensen begränsas på ett olämpligt sätt genom planerings- och beslutsprocesserna enligt PBL berör inte enbart detaljhandelns utveckling, utan gäller även andra verksamheter, såsom bostadsbyggande. Kommitténs överväganden och förslag på detta område redovisas därför i avsnitt 3.11.2.

I detta sammanhang finns dock anledning att beröra kommunens möjligheter att med stöd av nuvarande bestämmelser – om det finns skäl av betydande vikt – närmare reglera handelsändamålet i en detaljplan. I förarbetena betonade regeringen emellertid bl.a. med hänsyn till konkurrensskäl att bestämmelserna borde användas

restriktivt. Som exempel på skäl av betydande vikt angavs att ett övergripande miljömål skulle kunna uppnås genom en närmare reglering av detaljhandelsändamålet. Erfarenheterna visar inte på någon omfattande reglering med stöd av denna möjlighet, utan att regleringen används förhållandevis restriktivt i enlighet med syftet med lagändringen år 1997, då denna regleringsmöjlighet återinfördes. Kommittén anser därför att nuvarande möjligheter för kommunen att precisera handelsändamålet genom bestämmelser i detaljplan inte bör tas bort eller ändras.

Behovet av beslutsunderlag om miljöeffekterna kan tillgodoses med nuvarande regler

Det är vidare angeläget att kommunernas planering och beslut om etablering av större detaljhandelsenheter sker med utgångspunkt från ett underlag som belyser skilda miljöeffekter. De nya reglerna om miljöbedömningar i översiktsplaneringen och i detaljplaneläggningen samt de ändringar i 5 kap. 18 § PBL som trädde i kraft den 1 maj 2005 innebär att kraven på redovisning av skilda miljökonsekvenser ökar. I sammanhanget kan konstateras att bestämmelserna i 6 kap. 12 § miljöbalken ställer krav på att rimliga alternativ med hänsyn till planens syfte och geografiska räckvidd identifieras och bedöms. En miljökonsekvensbeskrivning ska enligt bestämmelserna innehålla en beskrivning av hur relevanta miljömål beaktas. Detta innebär att det vid planering för större handelsetableringar normalt kommer att krävas en redovisning av hur bl.a. miljömålet God bebyggd miljö beaktas samt att alternativ även utanför kommunens gränser kan behöva belysas. Sammantaget torde dessa regler tillgodose behovet av beslutsunderlag för att bedöma miljöeffekterna både i översiktsplaneringen och i den produktionsförberedande detaljplaneläggningen.

Det behövs tydligare bestämmelser om mellankommunal samverkan och ett brett beslutsunderlag bör tillgodoses

Det är vidare enligt kommitténs mening inte lämpligt att beslut om utveckling av stora detaljhandelsenheter eller andra anläggningar och verksamheter med räckvidd utanför den egna kommunen ibland tas utan tillräcklig hänsyn till mellankommunala förhållandena eller

synpunkter från andra kommuner. PBL:s generella bestämmelser om mellankommunala hänsyn och samråd med berörda kommuner har inte alltid fått genomslag i den praktiska tillämpningen. En strävan bör därför vara att i lagstiftningen ställa tydliga krav på att planeringen ska grundas på förhållandena i andra kommuner och att berörda kommuner på ett bättre sätt ska involveras i tidiga skeden. Syftet bör vara att säkerställa att de kommuner som berörs av en handelslokalisering ska ges möjlighet att påverka underlaget för kommunens planering liksom att säkerställa att beslutsunderlaget tillräckligt tydligt redovisar effekterna i ett större sammanhang. Överväganden i detta avseende redovisas i avsnitt 3.11.3 medan förslagen utvecklas i avsnitt 5.11.

3.8 Översvämningar och andra olyckor

Kommitténs bedömning och förslag

Det finns både en ökad medvetenhet om och vilja att uppmärksamma risken för översvämningar och andra olyckor eller störningar i den fysiska planeringen och i byggprocessen. De möjligheter som ges måste emellertid kombineras med andra åtgärder för att en tillfredsställande säkerhet och en hälsosam livsmiljö ska kunna uppnås. I flera avseenden kan insatser för att komma till rätta med några av de brister som har redovisats göras utan stöd i lagändringar. Kommittén föreslår emellertid även lagändringar för att ställa tydligare krav på att riskerna för översvämningar och andra olyckor ska beaktas vid tillämpningen av plan- och bygglagstiftningen.

3.8.1 Utredningsuppdraget

I direktiven omnämns inte risker för översvämningar och andra olyckor uttryckligt. Däremot överlämnade regeringen i augusti 2002 en redovisning om översvänningsfrågor från Boverket (baserad på ett regeringsuppdrag) samt Miljöbalkskommitténs delbetänkande (SOU 2002:50) i den del som handlar om översvämningar för behandling i PBL-kommittén. Dessutom har det i skrivelser till kommittén och på annat sätt framförts att det finns brister i plan- och bygglagstiftningen med koppling till översvännings- och andra riskfrågor.

3.8.2 Utvecklingstendenser

Riskerna för översvämningar bedöms öka

Som konstateras i avsnitt 2.2 har Sverige under senare år drabbats av omfattande översvämningar. Samtidigt bedömer flera myndigheter och klimatforskare att extrema översvämningar kommer att bli vanligare till följd av beräknade klimatförändringar. Till de ökade riskerna för översvämningar i sjöar och vattendrag bör läggas riskerna för att havsnivån stiger.

Översvämningarna har belysts i tidigare utredningar

Efter de senaste årens översvämningar har regeringen låtit ett antal närmast berörda myndigheter, bl.a. Räddningsverket, Försvarmakten, Krisberedskapsmyndigheten, SGI, SMHI samt länsstyrelser utreda effekterna av katastroferna och hur de har hanterats, men också hur skador kan förebyggas och minimeras. En återkommande frågeställning i dessa har varit hur kommunerna i sin fysiska planering och bygglovsverksamhet tar hänsyn till riskerna för översvämningar. Översvämningsfrågorna i den fysiska planeringen har därutöver belysts särskilt av Boverket i två regeringsuppdrag, dels år 2000, dels i september år 2004.

Miljöbalkskommittén ansåg i sitt delbetänkande Miljöbalken under utveckling (SOU 2002:50 s. 155) att det inte finns systematiska brister i nuvarande vattendomar och föreslog inga ändringar i reglerna. I likhet med flera tidigare utredningar ansåg kommittén att de mänskliga aktiviteterna och lokaliseringen av bebyggelse måste anpassas till de höga vattenflöden som kan förekomma om än med långa mellanrum. I detta sammanhang framhölls samhällsplaneringen som ett avgörande instrument. Kommittén ansåg att det är av största vikt att kommuner och andra organ räknar med översvämningar och vidtar förebyggande åtgärder bland annat i den fysiska planeringen.

3.8.3 Regler i plan- och byggnadslagstiftningen av betydelse

Hänsyn till miljö, hälsa och säkerhet ingår bland de grundläggande kraven i PBL

Bestämmelserna i 2 kap. 3 § PBL ställer bland annat krav på hänsyn till de boendes och övrigas hälsa och till jord-, berg- och vattenförhållandena vid lokalisering av bebyggelse. I förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 473) nämns angående detta krav att marken kan vara olämplig på grund av till exempel risk för jordskred, bergras, stora sättningar, onormala förändring av grundvattennivån och stora lerdjup. Begreppet "vattenförhållanden" infördes år 1989 (i stället för "grundvattenförhållanden") för att markera behovet av hänsyn till risken för översvämningar. Vidare ställs i 2 kap. 4 § krav på att bebyggelsemiljöer ska utformas så att trafikolyckor och andra olyckshändelser motverkas och att hänsyn tas till goda klimatiska och hygieniska förhållanden.

I 3 kap. ställs olika krav på såväl byggnader och anläggningar som tomter ur hälso- och säkerhetssynpunkt. Bland annat anges att byggnader ska placeras och utformas så att de inte medför fara och betydande olägenheter för omgivningen, att hänsyn ska tas till trafiksäkerheten och att skadlig inverkan på grundvattnet ska begränsas. Tomter ska medge framkomlighet för utryckningsfordon.

De generella kraven ska beaktas i översiktsplaneringen

I översiktsplanen ska redovisas de allmänna intressen enligt 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och vattenområden, 4 kap. 1 § första stycket. Kravet på redovisning av "miljö- och riskfaktorer" infördes år 1996, som ett led i en strävan om ökad miljöhänsyn i PBL. I förarbetena (prop. 1994/95:230 s. 112) anges att riskfaktorer kan avse bland annat skred eller översvämningar. Genom översiktsplaneringen förutsätts således områden med risk för översvämningar identifieras och redovisas som underlag för beslut enligt såväl PBL som enligt andra lagar som är knutna till miljöbalken.

Detaljplanen kan ange krav och restriktioner för byggandet

I detaljplanen kan kommunen med stöd av 5 kap. 7 § utfärda bestämmelser för bland annat:

- den största omfattning i vilken byggandet över respektive under markytan får ske (om det finns särskilda skäl med hänsyn till miljön),
- restriktioner för placering och krav på utformning av byggnader eller en speciell byggnadsteknik (till exempel pålning) med hänsyn till bland markens egenskaper eller riskerna för störningar och skador,
- skyddsanordningar som behövs för att motverka störningar från omgivningen, till exempel skyddsvallar.

Risikanalyser och miljökonsekvensbeskrivningar är verktyg för att bedöma riskerna

Boverket och andra berörda centrala verk har i flera rapporter rekommenderat att det tas fram en särskild riskanalys i samband med planläggning eller prövning av projekt som kan innebära fara för människors hälsa och säkerhet. Riskanalyser är en metod att identifiera riskkällor och bedöma tänkbara konsekvenser av sådana risker.

Både översikts- och detaljplaneringen omfattas av krav på skilda typer av miljökonsekvensbeskrivningar. En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) enligt miljöbalkens bestämmelser i 6 kap. 11–18 §§ ska upprättas såväl för översiktsplaner som för detaljplaner om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För upprättande av detaljplaner gäller dessutom särskilda bestämmelser om MKB enligt miljöbalkens regler om miljökonsekvensbeskrivning för verksamheter för vissa utpekade ändamål. I sammanhanget bör framhållas att begreppet hälsa även innefattar säkerhetsaspekter. Bestämmelserna utgår i huvudsak från vilken grad av miljöpåverkan som planen kan tänkas medföra utifrån den markanvändning eller verksamhet som tillåts. Markens egenskaper, till exempel risken för översvämningar, är således inte ett självständigt kriterium för när en MKB ska upprättas. Risken för översvämningar, ras och skred eller andra allvarliga olyckor bör dock enligt Boverket¹⁸ ingå i bedömningar av behovet av en särskild MKB. En MKB bör i

¹⁸ Boken om MKB för detaljplan, Boverket, 2000.

dessa fall behandla riskerna. Om riskerna är en viktig fråga för prövningen bör riskanalyser ingå.

Byggnader och anläggningar ska uppfylla krav på hållfasthet och säkerhet

För byggnadernas utförande ställs grundläggande krav på bland annat bärförmåga och stadga samt säkerhet i händelse av brand och vid användning, 2 § 1, 2 och 4 BVL. Kraven ska vara uppfyllda under en ekonomisk rimlig livslängd och preciseras i förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, BVF. De tekniska kraven på en byggnads hållfasthet utgår från en bedömning av vilken påverkan en byggnad sannolikt kommer att utsättas för under bygg- och bruksskedet. Byggnaden ska mot bakgrund av detta t.ex. inte rasa helt eller delvis, inte heller få skador som är orimligt stora med hänsyn till vad som orsakade skadan. En skada kan i detta sammanhang sägas vara något som gör att byggnadens funktion påverkas eller försvinner så att man för att få tillbaka funktionen måste reparera.

Länsstyrelsen har tydliga uppgifter när det gäller hälsa och säkerhet

I länsstyrelsens uppgifter ingår att förmedla kunskaper och underlag för de bedömningar om allmänna intressen, inklusive miljö- och riskfaktorer, som kommunerna ska göra i sin planering. Länsstyrelsens kunskapsförmedling är i hög grad beroende av underlag från de centrala verk som har uppgifter och ansvar som berör översvämningsfrågor och andra olyckor med koppling till fysisk planering och beslut enligt PBL.

Länsstyrelsen har också tillsyn över kommunernas tillämpning och har bland annat rätt att överpröva och upphäva kommunens beslut om detaljplaner om det kan befaras att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till de boendes eller övrigas hälsa eller behovet av skydd mot olyckshändelser, 12 kap. 1 och 3 §§ PBL. Syftet med länsstyrelsens prövning på denna grund är enligt förarbetena (prop. 1985/86:1 s. 801) att motverka att planerna får en sådan utformning att, när de väl genomförts, uppkommer en situation där olika tillsynsmyndigheter som bevakar hälsoskydd och säkerhet ingriper i efterhand. Det förtjänar att påpekas att länsstyrelsens till-

syn även inkluderar bygglovsprövningen och bygganmälningskedet, men att länsstyrelsen på dessa områden saknar möjlighet att ingripa i enskilda beslut.

3.8.4 Andra förebyggande åtgärder av betydelse för den kommunala planeringen

Regionala älvsamordningsgrupper

Räddningsverket fick under 1997 uppdraget att verka för att regionala samordningsgrupper för älvsystem och andra större vattendrag bildas. Syftet med de regionala samordningsgrupperna är att samordna förebyggande åtgärder, information och planering samt att stödja det operativa arbetet vid höga flöden eller översvämningar.

Vattenmyndigheter

För att främja en hållbar vattenanvändning, skydda och förbättra tillståndet för landets vattenmiljöer och mildra effekterna av översvämningar m.m., har riksdagen under våren 2004 beslutat om nya regler och ny organisation för att samordna och driva på vattenmiljöarbetet. Sverige har indelats i fem vattendistrikt, i huvudsak baserat på vilket havsområde avrinningen sker till. I varje distrikt har en länsstyrelse utsetts till vattenmyndighet med rätt att besluta om vattenkvalitetskrav och åtgärdsprogram. Vattenmyndighetens uppgifter baseras på ett EG-direktiv, det s.k. ramdirektivet för vatten¹⁹. Vattenmyndigheten ska ha en styrelse, vattendelegationen, som ska besluta om miljömål/miljökvalitetsnormer, åtgärdsprogram och förvaltningsplan inom distriktet. Arbetet på vattenmyndigheterna har nyligen inletts med sikte på att ta fram åtgärdsprogram och förvaltningsplaner senast år 2009.

Statsbidrag för förebyggande åtgärder

Räddningsverket lämnar ekonomiskt bidrag till kommunerna för förebyggande åtgärder mot ras, skred och översvämningar i bebyggda områden. Kommunen anses ha den bästa helhetssynen över

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

riskerna i kommunen och störst förutsättningar att prioritera de förebyggande åtgärderna. Bidraget har enligt Räddningsverket varit till stort stöd och hjälp för kommuner som har bebyggda områden med risk för översvämning eller skred. Utan detta bidrag hade endast ett fåtal förebyggande åtgärder kommit till stånd. Bidraget har sedan 1987 varit 25 miljoner kronor årligen.

Kommunala handlingsprogram för skydd mot olyckor

Lagen om skydd mot olyckor (LSO), som trädde i kraft den 1 januari 2004, innehåller bestämmelser om de åtgärder som stat och kommun ska vidta till skydd mot olyckor. Enligt 3 kap. 3 § LSO ska samtliga kommuner från den 1 januari 2005 ha ett handlingsprogram för förebyggande verksamhet. I programmet ska anges målet för kommunens verksamhet samt de risker för olyckor som finns i kommunen och som kan leda till räddningsinsatser. I programmet ska också anges hur kommunens förebyggande verksamhet är ordnad och hur den planeras. Handlingsprogrammet ska antas av kommunfullmäktige för varje ny mandatperiod. Innan programmet antas ska samråd ha skett med de myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse i saken.

3.8.5 Några erfarenheter och problem vid tillämpningen av PBL

Otillräckligt kunskapsunderlag

Sedan år 1998 har Räddningsverket i uppdrag att låta genomföra en översiktlig översvämningsskartering längs de svenska vattendragen. Syftet med skarteringarna är bland annat att de ska tjäna som ett underlag för kommunernas översiktliga fysiska planering och för räddningstjänsten. Om kommunen eller annan myndighet planerar en byggnation i eller nära vattendrag, krävs i regel mer detaljerade beräkningar av vattenstånd och en mer noggrann beskrivning av topografin i området.

Räddningsverket låter även sedan 1987 utföra översiktliga skarteringar av markens stabilitet i bebyggda områden. Syftet med dessa översiktliga stabilitetsskarteringar är att identifiera bebyggda områden som översiktligt inte kan klassas som stabila. Avsikten är att

kommunerna själva ska gå vidare och utföra detaljerade utredningar i dessa områden.

I de rapporter och redovisningar som de berörda centrala verken har redovisat framhålls med stöd av synpunkter från såväl kommuner som länsstyrelser flera brister när det gäller tillgången till och användningen av underlag om översvämningsrisker. Det betonas samstämmigt att det krävs bättre planeringsunderlag för att tidigt kunna ta hänsyn till risker för naturolyckor i planprocessen och att det finns ett stort behov av att klargöra vilken information som finns och att göra den lätt tillgänglig för användarna.

Det är delvis oklart i vilken utsträckning nya byggnader lokaliseras i områden som hotas av översvämning

Det saknas ett heltäckande och tillförlitligt underlag för att bedöma i vilken utsträckning nya byggnader och anläggningar uppförs med stöd av PBL i områden som är utsatta för översvämningsrisker. I redovisningarna från några av de berörda centrala verken finns dock vissa bedömningar som gäller de kommuner som drabbats under senare år. Räddningsverket anser i sin redovisning att åtminstone de kommuner som drabbades under senare år tydligare har vägt in riskerna för översvämningar då bygglov prövas i utsatta områden. Av Räddningsverkets skrivelse till PBL-kommittén framgår samtidigt att det förekommer att kommuner söker statsbidrag för relativt nybyggda områden, där man i samband med planläggningen inte tillräckligt undersökt markens stabilitetsförhållanden. I svaren på Boverkets enkät anges att ingen av de byggnader som skadades var uppförda med stöd av bygglov under de senaste tio åren.

En grundläggande fråga som bland annat lyfts fram av kommunerna i Boverkets undersökning är att det behövs konkret vägledning för vilka flödesnivåer som bör beaktas vid planläggning och bygglovsprövning, samt vilket tidsperspektiv som bör gälla generellt för de krav som bör ställas på tekniska egenskaper hos byggnader och anläggningar.

Det finns brister i översiktsplaneringen, men samtidigt tendenser till ökad hänsyn

Risken för översvämning nämns på något sätt i 11 av de 19 översiktsplaner som ingick i Boverkets undersökning år 2000. Sättet att behandla översvämningsfrågorna varierar dock avsevärt och endast sex kommuner behandlar riskerna mer utförligt. Boverket anser i sin redovisning år 2004 att det finns indikationer på att en successivt ökad medvetenhet om risker och samhällets sårbarhet kommer att leda till att riskhänsynen i den fysiska planeringen utvecklas.

Det finns vissa oklarheter när det gäller hur uttömmande detaljplanerna ska vara

Bestämmelserna om detaljplaneläggning uppfattas av vissa som ovillkorliga krav på att marken eller platsen ska vara lämpad att bebygga med hänsyn till de krav som ställs upp. Med hänvisning till uttalanden i förarbetena ifrågasätts om detta har varit avsikten. Av förarbetena framgår (prop. 1985/86:1 s. 472) att de flesta av kraven skulle kunna uppfyllas genom åtgärder av olika slag. Utgångspunkten vid tillämpningen av paragrafen är vidare enligt förarbetena att den mark som avses bli använd för bebyggelse ska ha naturliga förutsättningar för att kraven ska kunna uppfyllas och att extraordinära åtgärder inte ska behöva vidtas.

Såväl Boverket som Räddningsverket och SGI berör svårigheter att tolka dessa bestämmelser när det gäller planläggning av förorenade markområden. En snäv tolkning av bestämmelserna och uttalandet i förarbetena skulle kunna leda till slutsatsen att om det är mycket dyrt att efterbehandla marken så skulle det göra den mindre lämplig för bebyggelse. Men sett i ett bredare perspektiv kan det ändå finnas goda skäl att använda förorenad mark för bebyggelse, sedan den har efterbehandlats till hög kostnad. För det första kan omsorg om mark som naturresurser leda till slutsatsen att det är bättre att återanvända skadad mark än att ta i anspråk annan, mer värdefull mark. För det andra finns där ofta en befintlig infrastruktur med gator, ledningar, kommunikationer m.m., vilken annars måste byggas upp till höga kostnader om ett tidigare outnyttjat område väljs. För det tredje måste troligen den förorenade marken ändå efterbehandlas, förr eller senare, för att de miljöpolitiska målen ska uppnås. En exploatering skulle vidare kunna bidra till att

finansiera efterbehandlingen. Att marken är förorenad borde med dessa utgångspunkter inte vara ett hinder för att detaljplanera området med syfte att använda det för nya ändamål.

Verken berör svårigheter att på ett godtagbart sätt med stöd av PBL:s bestämmelser reglera hur en nödvändig sanering ska säkerställas. En inte ovanlig uppfattning är att marksaneringen ska vara genomförd innan detaljplanen antas för att området fullt ut ska anses vara lämpligt att bebygga. Detta har aktualiserats i några planärenden, där berörd länsstyrelse anser att kommunens beslut att anta detaljplanen annars måste prövas med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 1–3 §§ PBL. Detta förhållningssätt – som skulle innebära sanering, planläggning och byggande i nu nämnd ordning – är enligt SGI och Boverket varken optimalt eller rimligt. Boverket konstaterar att PBL:s regler ”kolliderar” med exploatörernas intresse att i förväg få klarhet i vilken mån området får bebyggas innan de påbörjar en efterbehandling av ett förorenat område. Exploatören vill helst ha både en lagakraftvunnen detaljplan och ett beviljat bygglov innan de tar sig an efterbehandlingen. De vill helst inte etablera sig på byggplatsen mer än en gång och föredrar att efterbehandla marken i samband med att de genomför schaktarbeten för bebyggelsen.

Det finns vissa oklarheter när det gäller hur säkerhetshöjande och skadeförebyggande åtgärder ska säkerställas i detaljplan

Även möjligheterna att reglera olika typer av säkerhetshöjande åtgärder i detaljplaner har tagits upp. De åtgärder som regleras anses antingen som otillräckliga för att uppnå en tillräcklig säkerhetsnivå eller i andra fall svåra att säkerställa då de saknar lagligt stöd. Det konstateras att det finns starka önskemål att reglera miljöfrågor, men samtidigt en osäkerhet om vad som är en godtagbar kvalitet och vad som går att reglera genom detaljplan. Planläggningen grundas inte sällan på otillräckliga utredningar av risk- och säkerhetsfrågor, vilket innebär att avgörande frågor hänskjuts till bygglovsprövningen.

Det råder osäkerhet om vilket handlingsutrymme kommunen har och om länsstyrelsens möjligheter att pröva beslut stöd av 12 kap. PBL

Risken för fara för människors hälsa och säkerhet är erfarenhetsmässigt en vanlig grund för länsstyrelsens prövning av kommunala beslut enligt 12 kap. PBL. Den vanligaste prövningsgrunden under en femårsperiod efter PBL:s ikraftträdande var enligt Boverket²⁰ riskerna för överskridanden av riktvärden för buller på grund av vägtrafik i detaljplaner för bostadsbebyggelse. Också bristande trafiksäkerhet och dålig luftkvalitet har varit föremål för prövning. En tredjedel av ärendena avsåg risker i närheten av miljöfarliga industrianläggningar. Endast ett beslut upphävdes på grund av risken för naturolyckor och gällde skredrisk.

De senaste årens översvämningar och andra naturolyckor har lett till att flera länsstyrelser för diskussioner om kommunernas planer för strandnära byggande både i enskilda ärenden och i form av mer generell vägledning. Den ökade komplexiteten och den ökade medvetenheten om samhällets sårbarhet för olika risker och hot väcker frågan om vilket underlag som ska läggas till grund för prövningen och hur lämpligheten ska bedömas i den enskilda situationen med hänsyn till förhållandena på platsen och den aktuella planens inriktning och innehåll. I fråga om risken för naturolyckor – översvämningar samt ras och skred – anses det oklart på vilka grunder länsstyrelsen ska kunna pröva ett planbeslut. Både Räddningsverket och SGI tar upp behovet av vägledning för länsstyrelsens prövning, bland annat med stöd av förfrågningar som riktas till verken i risk- och säkerhetsfrågor. Inom ramen för sin myndighetsfunktion har SGI sedan länge ett särskilt uppdrag att bistå Länsstyrelsen och berörda kommuner i Västra Götalands län med granskning av de geotekniska förutsättningarna vid planläggning.

3.8.6 Överväganden

Sammanfattningsvis kan hävdas att det finns både en ökad medvetenhet om och vilja att uppmärksamma risken för översvämningar och andra olyckor eller störningar i den fysiska planeringen och i byggprocessen. Riskerna för översvämningar bör i PBL-översynen bland annat värderas i förhållande till befintlig och tillkommande bebyggelse och infrastruktur inom översvämningshotade områden.

²⁰ Statlig överprövning av kommunala planer, Boverket, 1995.

Problematiken illustreras av att av landets 3,5 miljoner byggnader enligt SCB ligger närmare 420 000 inom 100 meter från kust- eller strandlinjen. Under senare år märks en ökad tendens till att kommunerna vill utnyttja strandnära lägen för byggande, bland annat för att erbjuda attraktiva lägen för boende och verksamheter. Dessa tendenser är oroande, inte minst med tanke på de framtida konsekvenserna av pågående klimatförändringar. Det finns således starka skäl för att kommunerna ägnar ökad uppmärksamhet åt översvämningsriskerna vid planläggning och andra beslut enligt PBL. De möjligheter som ges i plan- och bygglagstiftningen måste emellertid kombineras med andra åtgärder för att en tillfredsställande säkerhet och en hälsosam livsmiljö ska kunna uppnås. Kommittén konstaterar att några av de grundläggande brister som har redovisats i första hand förutsätter ett förbättrat kunskapsunderlag och utveckling av arbetssätt som kan göras utan stöd i lagändringar.

Kunskaperna och rådgivningen om översvämningsrisker behöver förbättras

Avgörande för att riskerna för översvämningar och andra olyckor ska kunna beaktas av kommunerna vid beslut enligt PBL är att det finns ett kunskapsunderlag som bl.a. anger vilka områden som särskilt bör uppmärksammas. Både kommuner och berörda statliga myndigheter efterfrågar ett heltäckande och bättre underlag, både i form av översiktliga karteringar och mer detaljerade inventeringar av markförhållanden i de mest utsatta områdena.

Erfarenheterna visar att kommuner behöver ges ett bättre stöd för att hantera risker för olika typer av störningar och olyckor i sin fysiska planering och vid andra beslut enligt PBL. Behovet av vägledning är särskilt stort när det gäller översvämningar, inte minst mot bakgrund av klimatförändringarna. Det handlar dels om metoder för hur de centrala verkens karteringar ska tolkas och omsättas till ett konkret beslutsunderlag, vilka bedömningskriterier om flödesnivåer etc. som ska läggas till grund för beslut om byggande samt hur åtgärder för att minimera riskerna eller undvika olyckor ska säkerställas i detaljplan.

Också de problem och svårigheter som rör länsstyrelsens prövning av hälso- och säkerhetsfrågor med stöd av 12 kap. bör i huvudsak mötas genom stöd och erfarenhetsutbyte mellan länsstyrelserna och de berörda myndigheterna, såväl i enskilda ärenden

som mer generellt. I detta sammanhang bör även övervägas hur SGI:s kompetens för att bedöma geotekniska säkerhetsfrågor kan tas till vara.

Samordningen av olika förebyggande insatser och åtgärder inom ett större område bör förbättras

De insatser som kommunerna kan vidta i den fysiska planeringen behöver övervägas i ett större geografiskt sammanhang, vilket i fråga om översvämningar utgörs av vattensystem eller i vissa fall avrinningsområdena som helhet. Även om kommunernas planering kan utgöra ett verksamt styrmedel, behöver den kombineras med andra förebyggande insatser. Erfarenheterna av de älv- och samordningsgrupper som finns på några håll visar att en övergripande helhetsyn och en ökad samordning och informationsutbyte är viktiga komponenter i ett sådant arbete. De nya vattenmyndigheter som har inrättats i fem län ger nya möjligheter för ett samordnat arbete. Arbetet är emellertid i ett inledningsskede och arbetet med åtgärdsprogram och förvaltningsplaner har ännu inte gett resultat. På kommunal nivå kan de nya handlingsprogrammen för skydd mot olyckor bidra till en bättre koppling mellan den fysiska planeringen och det förebyggande arbetet, bland annat med hänsyn till risken för översvämningar.

En ökad hänsyn till risker för olika typer av olyckor bör stödjas genom vissa ändringar i lagstiftningen

Även om de grundläggande bestämmelserna i PBL ställer krav på hänsyn till olika miljö- och riskfaktorer kan det behövas uttryckliga bestämmelser om behovet av att undvika olyckor och förebygga risker för människors hälsa och säkerhet såväl vid lokaliseringen som vid den närmare utformningen av bebyggelse. Ett tydligare stöd i de materiella bestämmelserna kan lägga grunden för att frågorna uppmärksammas i den översiktliga planeringen och beaktas vid beslut enligt såväl PBL som andra lagar. Kommitténs samlade bedömning i denna del redovisas i avsnitt 3.11.2 medan förslagen utvecklas närmare i avsnitt 4.4.2.

De problem och önskemål som har beskrivits när det gäller detaljplanens regleringsmöjligheter bör tas till utgångspunkt för vidgade

möjligheter att i detaljplanebestämmelser föreskriva villkor för bygglov. Det bör ges möjligheter att i detaljplanen ställa krav på att ett förorenat markområde eller en viss skydds- eller säkerhetsanläggning ska ha genomförts innan bygglov ges. Därigenom ges kommunen verktyg för att ställa krav på vissa åtgärder för att förebygga olyckor eller störningar. En förutsättning för detta bör vara att det i samband med planläggningen kan visas att åtgärderna kommer att leda till avsett resultat, dvs. att marken blir lämplig att bebygga och att genomförandet av dessa kan säkerställas. Förslaget redovisas i avsnitt 7.5.2.

3.9 Källsortering

Kommitténs bedömning och förslag

Kommitténs uppdrag att utreda möjligheterna att ställa krav på att utrymmen för källsortering inrättas har lett till förslag om vissa lagstiftningsändringar. Förslagen innebär att det av bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. tydligt ska framgå att möjligheterna att ordna hanteringen av avfall ska beaktas vid beslut om lokalisering och utformning av bebyggelse. Syftet är att i PBL förtydliga att även avfallshanteringsfrågor ska ingå i planeringen när det ska byggas nytt eller byggas om. Däremot anser kommittén inte att det för närvarande bör föreslås bestämmelser om inrättande av utrymmen för källsortering i den befintliga bebyggelsen, eftersom bestämmelser som innebär åtaganden i det befintliga byggnadsbeståndet bör avvakta utfallet av andra förändringar som nyligen genomförts. Dessutom krävs lösningar när det gäller andra frågor som rör avfallsfrågor och återvinning, främst frågan om ansvarsfördelningen mellan kommuner, producenter och fastighetsägare.

3.9.1 Utredningsuppdraget

Genom tilläggsdirektiv fick PBL-kommittén i uppdrag att särskilt utreda möjligheten att ställa krav på fastighetsägare att inrätta utrymmen för källsortering. Kommittén ska enligt direktiven utreda vilka krav det är skäligt att ställa på att särskilda utrymmen och anordningar för källsortering, inne i eller i anslutning till befintliga byggnader, inrättas. Förslagen ska beakta möjligheten för flera fas-

tighetsägare att gemensamt inrätta särskilda utrymmen för källsortering. Med källsortering avses all form av sortering av avfall från hushållen. Kommittén ska lämna förslag till de lagändringar som behövs samt utreda vilka samhällsekonomiska och andra konsekvenser som sådana krav medför. Arbetet ska ske utifrån uppsatta mål och strategier på avfallsområdet och med beaktande av vad som anförts i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117). Kommittén ska i sitt uppdrag särskilt beakta brukar- och boendenaspekterna. Andra viktiga aspekter är konkurrensaspekten, kulturmiljön och gestaltningen samt konsekvenserna för olika slag av fastighetsägare.

I enlighet med direktiven har kommittén samrått med Boverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och andra berörda myndigheter. Vidare har företrädare för relevanta intresseorganisationer och berörda samhällsaktörer beretts tillfälle att lämna synpunkter på såväl problembeskrivning som alternativa förslag.

3.9.2 Gällande bestämmelser

Krav på utrymmen för källsortering enligt nuvarande regler med koppling till plan- och bygglagstiftningen

I PBL och i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL används inte begreppen hushållsavfall eller källsortering. Däremot nämns i 2 kap. 3 § 3 PBL att vid bedömningen av vad som är lämplig lokalisering ska man ta hänsyn till möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice.

Allmänna regler om tekniskt utförande av byggnader, anläggningar och byggprodukter finns i BVL. Även om BVL inte särskilt nämner hushållsavfall eller källsortering finns det två punkter i 2 § som kan vara av intresse när en fastighetsägare beslutat sig för att bygga nytt eller bygga, nämligen bestämmelserna i 2 § 7 och 9, som anger att byggnadsverk ska uppfylla väsentliga tekniska egenskapskrav i fråga om lämplighet för avsett ändamål och hushållning med vatten och avfall. Inte minst punkten 7 (lämplighet för avsett ändamål) ger stöd för krav på avfallsutrymmen.

De bestämmelser som närmast kan beröra källsortering av avfall finns i 5 § 5 förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnads-

verk, m.m., BVF. Där anges att byggnadsverk ska vara projekterade och utförda på ett sådant sätt att de inte medför risk för grannarnas hygien eller hälsa, särskilt inte som följd av bristfälligt omhändertagande av avloppsvatten, rök och fast eller flytande avfall. Dessa författningar preciserar emellertid inga krav på särskilda källsorteringsutrymmen.

I BVF ges Boverket bemyndigande att föreskriva om bl.a. avfallshandtering. Lagen kompletteras sålunda av föreskrifter och råd som Boverket ansvarar för. De preciserade krav på källsorteringsutrymmen som finns i dag finns i de föreskrifter och råd som Boverket gett ut, dvs. Boverkets byggregler, BBR (BFS 1993:57) och Boverkets konstruktionsregler, BKR (BFS 1993:58). Dessa gäller när en byggnad uppförs, när en byggnad byggs till, vid mark- och rivningsarbeten samt för tomter som tas i anspråk för bebyggelse. Här föreskrivs att det i eller i anslutning till byggnader ska finnas avfallsutrymmen som kan nyttjas av boende och andra brukare. I viss mån föreskrivs också hur avfallsutrymmen m.m. ska vara utformade. Bland annat föreskrivs att utrymmen och anordningar för avfallshandtering ska vara anpassade till avfallens mängd och sammansättning samt till hanteringssystem och hur ofta avfall hämtas. Utrymmen och anordningar för avfallshandtering ska vara så utformade att olika typer av avfall kan förvaras och hämtas var för sig. Avfall som kan återvinnas och skrymmande avfall ska kunna förvaras och tas om hand särskilt.

Byggnadslagstiftningens krav riktas till byggherren och fastighetsägaren och tillämpas av byggnadsnämnden vid tillsyn.

I detta sammanhang kan nämnas att det i 17 kap. 20 § tredje stycket PBL finns en särskild bestämmelse som ställer krav på anpassning av byggnader för att åstadkomma godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaden. Kraven innebär att det ska finnas sådana anordningar som skäligen kan krävas för att få godtagbara arbetsförhållanden och avser byggnader som uppförts före den 1 juli 1977 eller för vilka byggnadslov har beviljats före nämnda datum.

Lagar och förordningar av betydelse för utrymmen för avfall

Utrymmen för olika typer av avfall ska till form och funktion anpassas efter de krav som ställs därutöver i olika lagar och bestämmelser gällande främst arbetsmiljö, miljö- och hälsoskydd och brandsäkerhet.

Vissa regler som rör byggande finns även i arbetsmiljölagen (1977:1160) och i olika detaljföreskrifter till lagen i Arbetarskyddsstyrelsens författningssamling (AFS). Arbetsmiljölagstiftningens krav riktas i första hand till arbetsgivaren och kontrolleras av Arbetsmiljöverket vid tillsyn.

Vissa säkerhetsfrågor regleras dessutom genom andra författningar och med tillsyn av andra organ. Ett flertal regler om skydd mot fara från brand finns exempelvis i lagen (2003:778) om skydd mot olyckor och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor samt i lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och förordningen (1988:1145) om brandfarliga och explosiva varor och dess tillämpningsföreskrifter. Därutöver finns råd och anvisningar till skydd mot fara från brand som utgivits av t.ex. Sprängämnesinspektionen. Frågor om räddningstjänstlagstiftningen handläggs centralt av Statens Räddningsverk.

I miljöbalken och dess tillhörande förordningar finns regler om bl.a. hushållning med resurser hantering av avfall samt hälsoskydd. Det gäller t.ex. 2 och 15 kap. i miljöbalken, avfallsförordningen (2001:1063) samt förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Svenska Renhållningsverksföreningen, RVF, ger ut rapporter om avfallshantering.

Utvecklingen när det gäller ansvar för hushållens avfall

Den kommunala renhållningslagen (1970:892), som trädde i kraft 1 juli, 1972, gav kommunerna ett uttalat ansvar för hushållsavfall. Genom ändringar i renhållningsförordningen 1975 fick kommunerna möjlighet att utöka sitt ansvar för insamling av farligt avfall. Genom renhållningslagen (1979:596) infördes föreskrifter om kommunernas skyldigheter i fråga om avfallshantering. Kommunerna fick också en möjlighet att utöka sitt renhållningsansvar till att också omfatta annat avfall än hushållsavfall, då så kallat verksamhetsavfall. Samtidigt infördes möjlighet för kommunerna att frivilligt

sörja för utökad källsortering av exempelvis returpapper. 1986 fick kommunerna ett obligatoriskt ansvar för insamling av farligt avfall. 1990 infördes regler om kommunal renhållningsordning och kommunal avfallsplanering. I renhållningsförordningen (1990:984) gav regeringen kommunfullmäktige rätt att utvidga det kommunala ansvaret till hantering även av annat avfall än hushållsavfall.

År 1994 infördes producentansvar i svensk lagstiftning. Detta kom inledningsvis att omfatta varugrupperna förpackningar, returpapper och däck. År 1995 togs kommunernas obligatoriska ansvar för insamling av farligt avfall bort och ersattes med en frivillig möjlighet till utökad ansvar. 1997 ändrades producentansvaret för förpackningar samtidigt som ett ansvar för bilar infördes. Med miljöbalken 1999 infördes EU:s avfallsdefinition i svensk lag. År 2000 upphörde kommunernas möjlighet till utökad ansvar för annat avfall än farligt avfall. Producentansvar för elektriska och elektroniska produkter gäller från den 1 juli 2001. Definitionen för farligt avfall förändrades 2002 och genom ändring i miljöbalken 2004 förtydligades avfallsinnehavarens ansvar för sitt avfall.

3.9.3 Erfarenheter och problem

Nuvarande system för insamling av hushållsavfall

Stora delar av avfallet samlas i dag in genom kommunens försorg via sophämtningen. Skrymmande avfall, s.k. grovavfall, samlar kommunerna in via återvinningscentraler och grovsoprum. Andra avfallslag sorteras ut vid källan och samlas in separat. Separat insamling sker i dag av t.ex. farligt avfall, förpackningar, tidningspapper, batterier, avfall från elektriska och elektroniska produkter och i vissa kommuner sorteras även matavfallet. Batterier kan i dag lämnas i många matbutiker medan farligt avfall ska lämnas vid så kallade miljöstationer. Hur insamlingen av farligt avfall är organiserad skiljer sig åt mellan olika kommuner. Vissa kommuner har insamling genom boxar vid tomtgränsen och andra har miljöstationer på utvalda bensinstationer. Returpapper och förpackningar samlas in av producenterna via återvinningsstationer. För avfall från elektriska och elektroniska produkter har producenter och kommuner ett samarbete vilket innebär att sådant avfall ska lämnas på kommunernas återvinningscentraler.

Hushållens avfall omhändertas av kommunerna och producenterna. Kommunens kostnader tas ut via avfallstaxan och producenternas kostnader som en miljöavgift på själva produkten. För boende i hyresfastigheter tillkommer ofta även en kostnad som fastighetsägaren lägger på hyran för att täcka de kostnader fastighetsägaren har för att hantera hushållens avfall. Avfallshanteringen betalas således dels genom avgifter på de varor som omfattas av producentansvar dels i form av hyra eller avgifter för sitt boende.

Kommunfullmäktige fastställer kommunens renhållningsavgifter genom taxan. Det är stora skillnader i taxenivåer i olika kommuner i Sverige. Ett hushåll boende i villa eller radhus betalar i genomsnitt 1 575 kr per år i avfallstaxa till kommunen för hämtning varannan vecka. Denna summa inkluderar moms och de skatter som berör avfallshanteringen. Motsvarande avgift för ett hushåll boende i flerfamiljshus, omräknat till en lägenhet på 70 m², är i genomsnitt 725 kr per år baserat på veckohämtning.

Miljöavgifternas storlek bestäms av producenterna själva. På konsumentvaror består några ören av varans pris av en förpackningsavgift för att bekosta insamlingen av förpackningarna. Priset är beroende på vikt och material. Denna kostnad är ca 175 kr per år och hushåll.

Ansvarsfördelning av hushållens avfall

Efter att ett hushåll i en hyresfastighet källsorterat och lämnat ifrån sig sitt avfall övergår ansvaret för avfallet på tre aktörer; fastighetsägaren, kommunen och producenterna. Insamlingen av avfall i olika fraktioner ser olika ut i olika kommuner. Frekvensen för utsorteringen och mängderna skiljer sig mycket i olika kommuner. Vid en fullständig sortering kan hushållen komma att behöva sortera avfallet i ca 15 olika fraktioner.

Fastighetsägaren blir ansvarig för hushållens avfall när en hyresgäst lämnar avfallet i ett utrymme som fastighetsägaren tillhandahåller. Fastighetsägaren blir innehavare av avfallet. Detta innebär också att fastighetsägaren måste kontakta en entreprenör som hämtar avfallet. Fastighetsägare kan inte anlita vilken entreprenör som helst för att hämta hushållens avfall utan fastighetsägaren måste hålla sig till de entreprenörer som kommunen respektive producenterna anlitar.

Många fastighetsägare har redan i dag, som en frivillig service till sina hyresgäster, ordnat utrymmen för källsortering på platser där det varit rimligt. För den fastighetsägare som redan i dag infört fastighetsnära insamling av det sorterade avfallet kan drivkraften t.ex. ha varit ekonomiska fördelar, arbetsmiljöförbättringar, boendes önskemål eller fastighetsägarens miljöprofil.

Fastighetsägarens ansvar för hushållens avfall följer bl.a. av miljöbalkens 15 kap. 5 a § samt de regler som anges i kommunens renhållningsordning. Följaktligen är det fastighetsägarna som bär kostnaderna för hushållens avfallshantering både för den operativa verksamheten och för åtgärder i fastigheten för att säkerställa godkända hanteringsförhållanden.

Vid nybyggnation ställs krav på att avfallsutrymmen ska byggas. Boverkets byggregler, BBR, innehåller föreskrifter som gäller vid nybyggnation samt när en byggnad byggs till. I BBR 3:33 anges att ett avfallsutrymme ska finnas i eller i anslutning till byggnader. Vidare beskrivs där hur utrymmet ska utformas.

Kommunerna ansvarar för insamling och hantering av hushållens avfall, utom för de produktslag som omfattas av producentansvar. Kommunerna har också ansvar för att upprätta en kommunal renhållningsordning och avfallsplan för kommunen. I och med avregleringen av avfallsmarknaden har kommunerna inte längre möjlighet att ta ett utökat ansvar för andra typer av avfall än farligt avfall. Avfall som omfattas av det kommunala ansvaret är följaktligen; hushållsavfall (brännbart, icke brännbart och organiskt), skrymmande avfall (grovavfall), farligt avfall, batterier, lysrör och glödlampor, kasserade kylskåp och frysar.

Producenterna har enligt lag ansvaret för vissa utvalda produktslag: förpackningar, bilar, däck, returpapper och elektriska och elektroniska produkter. Det finns även frivilliga åtaganden från branscherna för kontorspapper och lantbruksplast.

De förpackningar som hushållen kan lämna till materialbolagens återvinningsstationer är följande: plastförpackningar (mjuka och hårda), glas (färgat och ofärgat), metallförpackningar samt papper, papp och kartong.

För de varor som omfattas av producentansvar gäller att den som tillverkar eller importerar en produkt också har ansvaret för att avfallet samlas in och tas om hand. Syftet är att påverka producenterna att arbeta för att minska mängden avfall och se till att det är mindre farligt och lättare att återvinna. Branscherna har bildat

materialbolag där de samarbetar kring insamling och hantering av dessa typer av avfall.

Finns det någon potential att källsortera mer?

Det är svårt att få fram uppgifter på hur mycket som kvarstår att hämta in i form av källsorterat material om man skulle bygga ut den fastighetsnära källsorteringen. Detta har bekräftats bl.a. av samarbetsbolaget Förpacknings- och Tidningsinsamlingen, FTI. Enligt statistik från Renhållningsverksföreningen, RVF, finns det 425 000 ton ej utsorterat förpackningsavfall att hämta genom utbyggd källsortering av producenternas avfallssystem. Uppgiften är verifierad genom ett stort antal plockanalyser över hela landet.

Ökad återvinning men oklara ansvarsförhållanden

Producentansvaret har inneburit kraftigt ökad återvinning av avfall men har också gett upphov till missnöje hos kommuner, fastighetsägare och hushåll, bl.a. över oklara ansvarsförhållanden och skräpiga återvinningsstationer. Regeringen har i propositionen Ett samhälle med giftfria och resurssnåla kretslopp (prop. 2002/03:117) konstaterat att det är viktigt att konsumenterna enkelt kan delta i systemet. Regeringen anser vidare att det finns anledning för både kommunerna och producenterna att gemensamt anpassa sina insamlingssystem för hushållens avfall så att konsumenterna får tillgång till enkla och lätt tillgängliga system. Regeringen anser att producenternas insamlingssystem måste byggas ut utifrån de lokala förutsättningar som råder och företrädesvis genom fastighetsnära insamling där så är lämpligt. Vid utbyggnaden bör producenterna samråda med kommuner och fastighetsägare. Insamling och källsortering av hushållsavfall bör i hög grad ske fastighetsnära, dvs. på eller i anslutning till de enskilda fastigheterna. Detta kommer för de flesta hyreshus, i vart fall i tätortsområden, att kräva att nya eller utökade avfallsutrymmen skapas inne i bostadsbyggnaderna eller i deras omedelbara närhet, exempelvis i separata s.k. miljöstugor. Vidare framgår av propositionen att ökad insamling av hushållens farliga avfall är ett prioriterat område. Det förordas att kommunerna ska samla in hushållens farliga avfall på ett sätt som är så enkelt för hushållen som möjligt, samt att hushållen ska vara skyldiga att

sortera ut det farliga avfallet ur övrigt avfall. Kommunerna ansvarar för att samla in och ta hand om övrigt hushållsavfall (inklusive skrymmande avfall [grovavfall] och farligt avfall).

Farhågor om ökade kostnader för fastighetsägare

Det juridiska läget i dag avseende fastighetsägarnas ansvar uppfattas som otydligt och tolkningarna av ansvaret varierar som en följd av detta. De företrädare för fastighetsägarna som har lämnat synpunkter under utredningsarbetet har invändningar mot att få ett utökat ansvar för fastighetsnära källsortering. De anser att utredningens direktiv strider mot förordningen om producentansvar och motverkar dess syfte. Samtidigt framhålls att om staten vill ha en sådan förändring så är det bättre att lägga ansvaret på fastighetsägarna och kommunerna under förutsättning att det ges möjlighet att ta ut en förpackningsavgift och att tillgodoräkna sig värdet av det insamlade materialet.

Risk för minskat intresse hos producenterna och det finns otydligheter kopplade till ansvaret

Under utredningsarbetet har en oro framkommit över att krav på fastighetsägare att anordna fastighetsnära källsortering kan försvåra och minska intresset hos producenterna att anordna lämpliga system. Diskussioner har också förts om att utfallet av ändringarna i producentansvarsförordningarna för papper och förpackningar bör avvaktas innan ytterligare lagförslag, avseende det avfall som omfattas av producentansvar, läggs. Det har också ifrågasatts om det är lämpligt att i nuläget genomföra en utvidgning av ansvaret avseende avfallshanteringen genom att tillföra alla fastighetsägare ett utökat lagstadgat ansvar för att bidra till en utbyggnad av den fastighetsnära källsorteringen.

Dessutom är producentansvaret otydligt av flera skäl, exempelvis är producenterna ingen juridisk person. Förhållandet att producenterna har odelat ansvar för vissa fraktioner i hushållsavfallet gör det svårt att reglera ansvaret i förhållande till enskildas ansvar och kommunernas möjlighet att styra över hanteringen, bl.a. så försvåras kommunal planering och beslut. Dessutom är det i dag inte möjligt att reglera gemensamhetsanläggningar med andra än fastig-

hetsägare. Befintlig lagstiftning kan i och för sig kompletteras med frivilliga avtal för att få med producenterna, men att bygga ett lagförslag kring frivilliga överenskommelser anses inte lämpligt.

Svårigheter att bedöma de ekonomiska konsekvenserna

Att göra samhällsekonomiska konsekvensbedömningar som visar om olika förslag är samhällsekonomiskt försvarbara eller inte är omgärdat med svårigheter. Vidare är det svårt att dra upp riktlinjer för vilka uppgifter som bör ingå i en samhällsekonomisk bedömning.

I dag uppmanar Fastighetsägarna Sverige sina medlemmar att inte bygga ut den fastighetsnära källsorteringen och som en följd av detta, att inte heller söka investeringsstöd för källsorteringsutrymmen. Dessutom anser Fastighetsägarna Sverige att bl.a. denna utredning, samråden enligt förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper samt avfallsrådets arbete ska avvaktas. Under utredningsarbetet har det därför ifrågasatts om det inte är för tidigt och om det är lämpligt att i nuläget genomföra en utvidgning av ansvarsfördelningen avseende avfallshanteringen genom att tillföra alla fastighetsägare ett utökat lagstadgat ansvar för att bidra till en utbyggnad av den fastighetsnära källsorteringen.

Beslutade och pågående förändringar försvårar ställningstaganden till en lämplig reglering

Efter att kommittén fick sina tilläggsdirektiv har ett flertal viktiga förändringar skett:

- Ändringarna av 4 § i förordningarna för förpackningar (1997:185) och returpapper (1994:1205) trädde i kraft den 1 januari 2005. I dessa förordningar finns nu en ny paragraf 4, som ställer krav på att producenten ska tillhandahålla ett lämpligt insamlingssystem för det avfall som är hänförligt till producenten. Denna fråga ska diskuteras vid ett samråd, initierat av producenterna, tillsammans med kommunerna.
- Naturvårdsverkets ansvar på avfallsområdet har breddats och ett rådgivande avfallsråd har inrättats. Under år 2004 arbetade avfallsrådet bl.a. med frågan om insamling av förpackningsavfall

och returpapper. En av avfallsrådets utgångspunkter har varit att producentansvaret ska ligga fast.

- Fastighetsägare eller tomträttshavare till flerbostadshus, kan sedan den 10 februari 2005, söka stöd till investeringar i källsorteringsutrymme i flerbostadshus, se förordning (2004:1387) om stöd till investeringar i källsorteringsutrymme samt Boverkets föreskrifter och allmänna råd om stöd till investeringar i källsorteringsutrymmen (BFS 2005:2).

3.9.4 Överväganden och förslag

Direktiven sätter in uppdraget i ett vittgående sammanhang där det i dag är mycket som pågår samtidigt som uppdraget som sådant är begränsat. Det grundläggande problem som kan utläsas bakom uppdraget till PBL-kommittén är att det råder brist på lämpligt utformade och vällokaliserade utrymmen som kan upplåtas och utnyttjas för källsortering av hushållsavfall.

Avfallshantering är i dag en komplex fråga med svår lagstiftning som inte är helt tydlig gällande ansvarfördelningen. Ansvar för att säkerställa omhändertagande och organisera insamling av hushållens avfall är i dag delat mellan fastighetsägare, kommuner och producenter.

PBL och den därtill kopplade BVL är som tidigare nämnts inriktade mot nybyggnation och ändringssituationer. I första hand prövas behovet av utrymmen för avfall av mer betydande slag i samband med planläggningen. Redan i samband med översiktsplanering kan det finnas anledning att se över lämplig lokalisering för bebyggelse med hänsyn till bl.a. behovet av samhällsservice av olika slag.

Frågan är om de bestämmelser som i dag finns med koppling till planläggning och krav i samband med nybyggnation och ändringar är tillräckliga eller inte.

Det bör ställas tydligare krav på avfallshantering vid lokalisering och utformning av ny bebyggelse

Utredningen har visat att krav på att inrätta källsorteringsutrymmen omgärdas av olika problem beroende på om det rör sig om befintlig bebyggelse, ändring eller nybyggnad. Krav på källsorteringsutrymme vid nybyggnad har inte setts som kontroversiellt av vare

sig kommittén eller de som haft möjlighet att yttra sig under utredningens gång. Kommittén har därför funnit det lämpligt att föreslå ändringar i PBL för att förtydliga och lyfta fram planeringsansvaret för avfallshantering vid nybyggnationer. Detta bör ske genom ändringar i bestämmelserna om allmänna intressen samt om utformning av byggnader, som f.n. regleras i 2 och 3 kap. PBL. Avsikten är att avfallshantering därigenom ska komma in i den fysiska planeringen i ett tidigt skede som stöd för krav vid nyproduktion och ändringar av byggnader.

Möjligheterna att hantera avfall bör utgöra en förutsättning för planering och lokalisering av ny bebyggelse

I nuvarande bestämmelser i 2 kap. 3 § 3 PBL anges att bebyggelse ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning och avlopp samt annan samhällsservice. Denna paragraf reglerar främst sådan service och anläggningar där kommunen har ett genomförandansvar, och avser framför allt storskaliga försörjningsanläggningar. Begreppet ”annan samhällsservice” kan därmed möjligen anses täcka också möjligheterna att hantera avfall från hushållen, men eftersom läget är något oklart kan det finnas anledning att förtydliga att så är fallet. Kommittén anser således att bestämmelserna bör ge tydligare stöd för att de storskaliga avfallshanteringsfrågorna kommer att ingå i den fysiska planeringen och bedömas vid lokaliseringsprövningen. En jämförelse kan göras med att energifrågornas betydelse markeras genom att det ställs krav på bedömning av lämplig lokalisering med hänsyn till energiförsörjning och energihushållning i samma paragraf.

Kommittén föreslår att lagtexten förtydligas när det gäller hänsynstaganden vid den lokaliseringsprövning som ska göras enligt PBL genom att i de nu aktuella bestämmelserna lägga till ”hantera avfall”. Därigenom förtydligas att möjligheterna att ordna avfallshanteringen ska bedömas vid bedömningen av en lämplig lokalisering av bebyggelse. Det som således kommer att regleras är ett allmänt hänsynstagande till kommunens hantering av avfall, vilket även inkluderar den källsortering som kommunen kan ansvara för. Syftet är att avfallshantering med större tydlighet ska komma in i den fysiska planeringen i ett tidigt skede som stöd för krav vid nyproduktion och ändringar av byggnader. Detta ger underlag för

att överväganden om avfallshantering såväl för kommunen som helhet som för enskilda tätorter och stadsdelar behandlas i översiktsplaneringen och att det, om det behövs, i översiktsplanen reserveras mark för avfallshantering och återvinningsverksamhet. Detta förutsätter dock ingen ändring av bestämmelserna i 4 kap. PBL om översiktsplanen, utan nuvarande bestämmelser om översiktsplanens innehåll, som kopplar till bestämmelserna i 2 kap., är tillräckliga.

Preciserade regler om utformning av utrymna behövs inte i lagen eftersom det är självklart att befintliga regler om arbetsmiljö-, brandsäkerhet m.m. ska iakttas i samband med byggandet. Med denna lagtekniska lösning finns inga hinder för att fastighetsägare gemensamt inrättar källsorteringsutrymmen.

Möjligheterna att hantera avfall berör inte enbart lokaliseringsfrågor, utan bör också ges en ökad tyngd vid den närmare utformningen av bebyggelse. Det är i sammanhanget viktigt att betona avfallsfrågans betydelse för boendemiljön som helhet, som måste diskuteras och få en lösning i så tidiga skeden som möjligt vid planeringen av nybyggnationer och större ändringar i sammanhållen bebyggelse i städer och tätorter. Möjligheter till en ändamålsenlig och lättillgänglig avfallshantering som bidrar och främjar en hållbar utveckling bör därför vara ett grundläggande krav vid utformning av ny bebyggelse. Hänsyn till behovet av avfallshantering föreslås därför föras in i de regler som ska läggas grund för bedömningar av hur bebyggelse och enstaka byggnader ska utformas. Det bör vidare framgå att kravet också gäller vid ändringar av och tillägg till befintliga byggnader.

Genom att på detta sätt föra in avfallsfrågan poängteras kommunens ansvar, varför det blir naturligt att i t.ex. fördjupningar av översiktsplanen sätta upp riktlinjer och målsättningar för avfallshandlingen för olika bebyggelseområden. I detta kan ingå också källsortering ur ett kommunalt perspektiv. Som underlag för planeringen fungerar lämpligen de kommunala avfallsplanerna.

Till följd av kommitténs förslag till ny utformning av bestämmelserna i 2 kap. PBL (se avsnitt 4.4.2) föreslås att de nya bestämmelserna avseende avfallshantering förs in i 2 kap. 3 §, som en del i punkt 3, och som en ny femte punkt i 5 § samma kapitel.

Det är för närvarande inte lämpligt att föra in regler för befintliga byggnader i PBL

Plan- och bygglagstiftningen är en lagstiftning som inriktas på nybyggnads- och ändringssituationer. Endast i vissa undantagsfall, och då i lag särskilt angivna situationer, finns det möjligheter att ställa nya krav på befintliga byggnader. Ett exempel på en situation där det finns särskild reglering avseende befintliga byggnader är bestämmelserna i 17 kap. 20 § PBL om särskilda krav på att anpassa vissa anordningar i äldre bebyggelse för att skydda mot vissa typer av olyckor och skapa godtagbara arbetsförhållanden för dem som hämtar avfall från byggnaderna.

Kommittén har enligt sina direktiv haft i uppdrag att överväga om någon form av generella lagregler om krav på utrymmen för källsortering i eller i anslutning till det befintliga byggnadsbeståndet ska införas. En tanke har varit att en sådan lösning skulle kunna utgå ifrån att vissa fastighetsägare, exempelvis innehavare av hyreshus, skulle tillhandahålla eller anvisa lämpliga utrymmen för hantering av hushållens källsorterade avfall. I 15 kap. miljöbalken regleras avfallsfrågor och det skulle därför kunna införas en generell reglering med koppling till den befintliga miljön i detta kapitel. Ett annat alternativ skulle kunna vara att införa en sådan reglering lagtekniskt i plan- och bygglagstiftningen som ytterligare ett undantag från principen att denna lagstiftning i huvudsak endast reglerar nybyggnads- eller ändringssituationer. Problemet är att även med en reglering av skisserat slag skulle tidigare berörda grundläggande otvetyligheter när det gäller ansvarsfrågan kvarstå, dvs. man kommer inte till rätta med det grundläggande problemet i fråga om vem som ansvarar för vad.

De problem som tilläggsdirektiven till utredningen beskriver kan inte lösas genom att isolera frågan till fastighetsägarnas ansvar. Att oklarheterna när det gäller ansvaret för hushållens avfall har lösts anser kommittén har en avgörande betydelse för möjligheten att ställa krav i den befintliga bebyggelsen, bl.a. eftersom det innebär krav på nya investeringar i många fall. Dessutom befinner sig arbetet med hantering av avfall från hushållen i ett dynamiskt läge. Kommittén har därför funnit att tiden inte är mogen för en tvingande reglering rörande utrymmen för källsortering i den befintliga bebyggelsen. Istället bör en utvärderingen av resultatet av samråden enligt förordningarna om producentansvar för förpackningar och returpapper, avfallsrådets arbete samt utfallet av det stöd som kan

sökas för investeringar i källsorteringsutrymme i flerbostadshus, inväntas. Med hänsyn till detta avstår kommittén från att föreslå förändringar som innebär en utvidgning av fastighetsägarnas ansvar i den befintliga bebyggelsen.

3.9.5 Förslagets konsekvenser

Syftet med förslagen till förtydliganden i 2 kap. PBL är att avfallshanteringsfrågor ska beaktas även vid planläggning, lokalisering och utformning av bebyggelse och inte enbart inför själva byggandet. I förhållande till de krav och föreskrifter som gäller vid ny- och ombyggnad innebär förslagen i praktiken inte några utvidgade krav och de leder heller inte till några nämnvärt ökade samhällsekonomiska kostnader. Dessutom kan krav på planering av avfallshanteringen anses rymmas i begreppet ”annan samhällsservice” som finns i dagens formulering. Förslaget syftar således i första hand till att betona avfallsfrågorna genom att synliggöra dem också i de bestämmelser som ska läggas till grund för planering och lokaliseringsprövning. Förhoppningen är att planeringen ska bli bättre på att hantera avfallshantering och att särskilt källsorteringsutrymmen får en ökad prioritet i detta.

Årligen planeras det för ca 35 000 nya bostäder och bostadsområden för vilka det finns behov av ny detaljplanering. Boverkets aktuella prognos avseende år 2005 visar att påbörjade bostäder i nyproduktion kommer att uppgå till cirka 28 500. Prognosen för år 2006 är cirka 30 500 nyproducerade bostäder och ett nytillskott genom ombyggnad på cirka 3 500. En mer långsiktig prognos visar att byggandet om fem år kommer att ligga på mellan 35 000 och 40 000 bostäder (nyproduktion och nytillskott genom ombyggnad) årligen.

Företrädare för några olika fastighetsägare har försökt beräkna kostnaden för att anordna källsortering för sina hyresgäster. Av de uppgifter som lämnats till kommittén framgår att kostnaden för att anordna ett källsorteringsutrymme kan beräknas ligga i ett intervall från 20 000 kronor upp till 170 000 kronor. I vissa områden görs bedömningen att kostnaderna kan nå upp till 400 000 och i vissa fall till och med upp mot 600 000 kronor. De högre summorna är troligtvis främst aktuella vid byggnation i befintlig bebyggelse som kräver särskild hänsyn.

3.10 Internationella åtaganden

Kommitténs bedömning

De internationella åtaganden som identifierats är olika till sin karaktär. I några fall har kommittén gjort bedömningen att lagstiftningen behöver ses över och anpassas. Eftersom åtagandena och de områden som omfattas varierar, bör överväganden behandlas i samband med de närmast berörda delarna av kommitténs uppdrag. Behovet av förbättrade kopplingar mellan tillstånd inom ett s.k. Natura 2000-område och prövningar enligt PBL berör exempelvis i första hand samordningen mellan PBL och miljöbalken. Den del av det s.k. MKB-direktivet som rör talerätten aktualiserar överväganden inom ramen för översynen av rätten att komma till tals och överprövningens omfattning. Det samma gäller behovet av ändringar i lagstiftningen med anledning av FN:s s.k. standardregler för personer med funktionsnedsättning, FN:s barnkonvention och Europakonventionen.

3.10.1 Utredningsuppdraget

En följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen är att de författningar som tas fram enligt gemenskapslagstiftningen ska följas i Sverige. EG-förordningar gäller direkt medan direktiv av olika slag i princip alltid kräver genomförande i svensk lagstiftning. Under årens lopp har flera direktiv genomförts i svensk lagstiftning och flera av direktiven har direkt koppling till plan- och bygglagen (PBL) och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. (BVL).

Kommittén har fått i uppdrag att göra en samlad genomgång och analys av de EG-regler och andra internationella åtaganden som kan påverka plan- och bygglagstiftningen. I samband med detta ska en bedömning göras av om de åtgärder som vidtagits för att införliva reglerna i svensk rätt är tillräckliga och ändamålsenliga. Bedömningen bör i detta sammanhang enligt direktiven begränsas till konsekvenserna för plan- och bygglagstiftningen (dir. 2002:97 s. 22).

Den följande redovisningen delas upp på åtaganden inom miljöområdet med koppling till PBL, åtaganden inom byggområdet och övriga åtaganden.

3.10.2 Åtaganden inom miljöområdet med koppling till PBL

Åtagandena inom miljöområdet är av olika slag

Miljöområdet är ett av de områden som troligen utvecklats och reglerats mest inom gemenskapsområdet och som en följd av detta resulterat i flera direktiv som ska ha införts i svensk lagstiftning. Införlivandet har i huvudsak skett genom att bestämmelser införts i miljöbalken och med hänvisningar från andra lagar, däribland PBL, till balken. Genomförandet av de flesta av direktiven berör därför framförallt miljöbalken, men det finns mer eller mindre tydliga kopplingar till PBL.

De EG-direktiven som har identifierats och som har koppling till PBL kan i princip delas in i tre grupper:

1. De som ställer krav på miljökonsekvensbeskrivningar avseende planer och projekt²¹.
2. De som är att anse som miljö kvalitetsnormer som regleras i 5 kap. miljöbalken²².
3. De som reglerar s.k. Natura 2000-områden och som regleras i miljöbalken²³.

Dessutom berörs direktivet om främjande av el producerad från förnybara energikällor²⁴ och det s.k. Seveso II –direktivet rörande åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår²⁵ mycket kortfattat inom detta block.

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, SMB-direktivet, samt rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata objekt, som ändrats genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1993, MKB-direktivet.

²² Exempelvis rådets direktiv 85/203/EEG av den 7 mars 1985 om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid, rådets direktiv 80/779/EEG av den 15 juli 1980 om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet med avseende på svaveldioxid och svävande partiklar samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/49/EG av den 25 juni 2002 om bedömning och hantering av omgivningsbuller.

²³ Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/77/EG av den 27 september 2001 om främjande av el producerad från förnybara energikällor på den inre marknaden för el.

²⁵ Rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår.

Åtaganden som ställer krav på miljökonsekvensbeskrivningar avseende planer och projekt

Genom två olika direktiv har det införts krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Det ena rör planer och program och bygger på det s.k. SMB-direktivet, och det andra rör verksamheter och åtgärder och bygger på det s.k. MKB-direktivet. Båda direktiven har kopplingar till PBL och har krävt anpassningar av lagen. PBL-kommittén behandlade frågan om införlivandet av det s.k. SMB-direktivet i svensk lagstiftning i delbetänkandet Miljöbedömningar avseende vissa planer och program (SOU 2003:70) och den 21 juli 2004 trädde de lagstiftningsförändringar som ansågs behövliga i kraft (prop. 2003/04:116, bet. 2003/04:MJU21, rskr. 2003/04:235). Genom förordningen (2005:356) om miljökonsekvensbeskrivningar, som trädde i kraft den 1 juli 2005, har kraven slutligt införlivats i svensk lagstiftning. Genomförandet av direktivet som rör miljöbedömningar avseende planer och program innebär att en miljöbedömning av en plan eller ett program ska göras om dess genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Ur ett PBL-perspektiv är det översiktsplaner och detaljplaner som typiskt sett kan antas medföra betydande miljöpåverkan och omfattas av kraven på miljöbedömningar och därmed också krav på miljökonsekvensbeskrivningar.

När det gäller det s.k. MKB-direktivet har EU-kommissionen framfört kritik mot Sveriges sätt att anpassa den svenska lagstiftningen till direktivets krav och detta har lett till översyn av författningsregleringen. De krav på ändringar som var kopplade till miljöbalken har redan genomförts. När det gäller behovet av ändringar i PBL trädde lagstiftningsförändringarna i kraft den 1 maj 2005. Ändringarna innebär att kraven på miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap. miljöbalken också ska gälla vid detaljplaneläggning i vissa särskilt utpekade situationer. Det gäller bl.a. krav på innehåll i en miljökonsekvensbeskrivning och på samråd med och information till andra länder som berörs. De planläggningssituationer som avses är de som innebär att planområdet får tas i anspråk för vissa särskilt angivna åtgärder eller verksamheter såsom industriområden, köpcentrum och permanenta campingplatser. För det fall att en detaljplan kräver en miljökonsekvensbeskrivning enligt bestämmelserna som innebär ett genomförande av såväl SMB-direktivet som MKB-direktivet ska arbetet kunna samordnas och nödvändiga uppgifter arbetas in i en och samma miljökonsekvensbeskrivning.

För att undvika dubbelarbete är det angeläget med samordning i fråga om miljökonsekvensbeskrivningar. Inte minst efter de senaste ändringarna i PBL som innebär att för vissa detaljplaner kan ställas krav på miljökonsekvensbeskrivningar avseende både det s.k. SMB-direktivet och enligt MKB-direktivet har en översyn av bestämmelserna blivit angelägen. Annars finns det en risk att tanken med att bedöma konsekvenser för miljön motverkas av ett regelverk som gör att kraven på administration och risken för dubbelarbete ökar till en nivå som bedöms som orimlig av dem som berörs av kraven och motverkar det goda syftet med konsekvensbeskrivningarna. Det finns därför anledning att ta ett samlat grepp om denna typ av konsekvensbeskrivningar och se dem i ett större sammanhang, dvs. inte enbart ur ett PBL-perspektiv. Ett sådant arbete bedöms emellertid, som kommittén konstaterat tidigare²⁶, vara allt för omfattande för att rymmas inom ramen för PBL-kommitténs arbete. Det kan också anses gå utöver PBL-kommitténs uppdrag eftersom det i hög grad handlar om regleringen i miljöbalken som skulle innebära ett nytt angreppssätt och således inte enbart handlar om en samordning av regelverken. Kommittén återkommer därför endast i begränsad omfattning till detta område i avsnitten 11.2 och 11.3.

Åtaganden i form av miljökvalitetsnormer som regleras i 5 kap. miljöbalken

Ett annat område där EG-direktiv förekommer och som lett till reglering i svensk lagstiftning och dessutom påverkar beslut enligt PBL rör miljökvalitetsnormer av olika slag. Syftet med reglerna om miljökvalitetsnormer är att de ska hjälpa till att komma till rätta med redan existerande miljöproblem och samtidigt vara ett instrument för att förhindra att nya problem uppkommer. Miljökvalitetsnormerna är styrande för bland annat kommuner i deras verksamhet. Från att inledningsvis endast ha varit gränsvärden har de utökats till att också bli vägledande värden. De rör framför allt vatten- och luftkvaliteter samt markförhållanden.²⁷ I samband med genom-

²⁶ Se delbetänkandet Kortare instanskedja och ökad samordning (SOU 2004:40) s. 73.

²⁷ Direktiv 80/779/EEG om gränsvärden och vägledande värden för luftkvalitet avseende svaveldioxid och svävande partiklar, direktiv 82/884/EEG om gränsvärden för bly i luften, direktiv 85/203/EEG om luftkvalitetsnormer för kvävedioxid, direktiv 96/62/EEG om beräkning och vård av luftkvalitet, direktiv 75/440/EEG om kvalitetskrav för ytvatten som används för framställning av dricksvatten, direktiv 76/160/EEG om badvattenkvalitet, direktiv 76/464/EEG om förorening av utsläpp av vissa farliga ämnen i vattenmiljön, direktiv

förändret av ramdirektivet för vatten infördes det två nya typer av miljö kvalitetsnormer, dels riktvärden, dvs. nivåer som man bör sträva emot och dels rena mål, dvs. mål som man strävar efter. När det gäller typen normer som är uttryckts som mål kan nämnas att nyligen trädde en förordning i Sverige i kraft som bygger på principen om mål, nämligen förordningen (2004:675) om omgivningsbullen. I denna förordning är miljö kvalitetsnormen i 1 § uttryckt på följande sätt "skall det eftersträvas att omgivningsbullen inte medför skadliga effekter på människors hälsa".

Bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer finns i 5 kap. miljöbalken. PBL hänvisar till detta kapitel framför allt när det gäller normerna som sådana, genom formuleringar som "Enligt 5 kap. 3 § skall miljö kvalitetsnormer iakttagas vid planering och planläggning" och "Planläggning får inte medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds", 2 kap. 1 och 2 §§ PBL. Bestämmelsen om att en miljö kvalitetsnorm inte får överträdas ska beaktas också vid annat beslutsfattande enligt PBL. I detta sammanhang är det särskilt bygglov utanför område med detaljplan som man syftar på.

En speciell fråga som rör EG-direktiv och dess införlivande med koppling till miljö kvalitetsnormerna rör införlivandet av det s.k. ramdirektivet för vatten²⁸. Detta direktiv innehåller flera delar och en av dessa avser organisationen för framtagande av de dokument som krävs enligt direktivet. Fem länsstyrelser har fått uppdraget att vara vattenmyndigheter och bland uppgifterna ingår bl.a. att ta fram vissa dokument, såsom förvaltningsplan och åtgärdsprogram. Naturvårdsverket arbetar med en handbok avseende vattendirektivets genomförande och Boverket har bidragit med ett avsnitt rörande fysisk planering. Handboken som helhet beräknas vara klar under 2005. Relationen mellan den kommunala planeringen och vattenmyndigheternas planering och samordningen av densamma är oklar i vissa delar.

När det gäller miljö kvalitetsnormer är det i allmänhet kopplingen till den kommunala planläggningen som har ifrågasatts och ottydligheten när det gäller normernas betydelse som påpekats. Exempelvis anses det ovisst om planläggningen ska innebära att möjligheterna att uppfylla normen ska underlättas eller om plan-

86/278/EEG om skyddet för miljön, särskilt marken, när avloppsslam används i jordbruket samt direktiv 91/676/EEG om skydd för vatten mot nitratföroreningar från jordbruket.

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område.

läggningens syfte är att motverka ett överskridande. Likaså har det ansetts oklart i vilka fall länsstyrelserna ska ingripa med stöd av 12 kap. 1 § 3 PBL, dvs. då det kan befaras att en miljö kvalitetsnorm inte iakttas. Förslag har framförts som innebär att ingripande från länsstyrelsens sida bör ske när åtgärdsprogram inte iakttagits och inte när normen som sådan inte har iakttagits²⁹. Kommittén har inte hunnit behandla frågan om ändringar i PBL men anser att regleringen behöver ses över. Motiven i denna del utvecklas i avsnitt 3.11.2.

Åtaganden om s.k. Natura 2000-områden och som regleras i miljöbalken

Inom EU har det i syfte att långsiktigt bevara livsbetingelserna för växter och djur skapats ett nätverk av skyddade områden, benämnt Natura 2000. Tanken är att man genom skyddsregler ska bidra till att bevara den biologiska mångfalden. Natura 2000 har fått ett starkt skydd i svensk lagstiftning genom regleringen i 7 kap. miljöbalken med tillhörande förordning. Dessutom anses alla Natura 2000-områden som riksintressen enligt 4 kap. miljöbalken. Om det kan bli skada på miljön i ett skyddat naturområde eller bevarandet på betydande sätt kan försvåras, ska åtgärden i princip inte tillåtas. I undantagsfall, då alternativ saknas och det finns starka allmänna intressen som talar för att åtgärden ska accepteras, kan tillstånd ändå lämnas av regeringen. I vissa situationer då tillstånd övervägs av regeringen ska kommissionen höras, dvs. då det inom det aktuella området finns en prioriterad art.

Bland annat kommunala företrädare har kritiserat det sätt på vilket de i Sverige skyddade områdena har tagits fram, dvs. av länsstyrelserna, under tidspress och utan att kommunerna fått medverka i tillräcklig omfattning. Det har också framförts önskemål, framförallt från kommuner, om att ta bort vissa områden från nätverket. Detta berör processen enligt miljöbalken och de direktiv som regleringen baseras på och får anses ligga utanför ramen för PBL-kommitténs uppdrag.

Annan kritik som framförts rör det starka skydd som områdena har. Skyddet är starkare än för andra starka bevarandebestämmelser,

²⁹ Skrivelse från Stadsbyggnadskontoret, Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholms län daterad den 23 februari 2001 och rapporten Friskare Luft, Stockholms län, Förslag till åtgärdsprogram för att klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid i Stockholms län, Redovisning av regeringens uppdrag Dnr M2000/2458/R, M2000/58/R s. 19.

såsom kulturmiljö och friluftsliv, och möjliggör ingen avvägning mot motstående intressen, utan de skyddade områdena blir direkta stopp för önskad utveckling. De utpekade Natura 2000-områdena finns ofta nära tätbebyggelse och kan leda till restriktioner för en önskvärd tätortsutbyggnad, men också beröra pågående markanvändning. Dessutom anses ett annat problem vara att det inte enbart är påverkan och störning på själva skyddsområdet som ska bedömas, utan att prövningen ska avse hela det område som är av avgörande betydelse för arten, se bl.a. en studie genomförd vid Blekinge Tekniska Högskola³⁰.

När det gäller kommunal detaljplanläggning måste kommunen, enligt bestämmelserna i miljöbalken, beakta bl.a. att bebyggelse varken direkt eller indirekt får skada betingelserna inom Natura 2000-området. Det finns dock enligt miljöbalken en möjlighet att vidta åtgärder för att kontrollera störningen så att den blir godtagbar. Problemet är att kommunerna inte alltid förfogar över de skadeförebyggande åtgärderna. Det kan innebära att planläggningen får senareläggas till dess att beslut om åtgärder tagits av annan aktör eller skaderisken på annat sätt undanröjts. Behovet av ett övergripande perspektiv för att bedöma de sammantaget mest effektiva lösningarna och få till stånd samverkan mellan olika aktörer är tydligt. Översiktsplanen skulle enligt den ovan nämnda studien kunna vara ett instrument som svarar mot detta behov³¹. Ett annat problem är att ett bygglov i enlighet med detaljplan ska medges även om lovet i realiteten inte kan utnyttjas eftersom tillstånd inom Natura 2000-området inte kommer att medges. Hur den kommunala planläggningen påverkas rör framför allt samordningen mellan PBL och miljöbalken, som berörs i avsnitt 11.2.10.

Direktivet om produktion av el från förnybara energikällor

I en särskild rapport Främjande av el producerad från förnybara energikällor – En utvärdering med koppling till PBL och förslag till fortsatt arbete, som lämnades i juni 2003, konstaterade PBL-kommittén bl.a. följande när det gäller el från förnybara energikällor.

Reglerna i PBL, när det gäller planläggning och bygglovsprövning, framstår som motiverade från de synpunkter lagstiftningen avser att

³⁰ se förstudien Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö av Lars Emmelin, Blekinge Tekniska Högskola, och Peggy Lerman, Lagtolken AB, s. 34 f.

³¹ Förstudien Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö? s. 34.

tillgodose. Lagstiftningen framstår allmänt sett som neutral i förhållande till de olika former av elproduktion som kan komma ifråga när det gäller planeringsfrågor, hushållningsregler och prövningsgrunder. Vissa skillnader i regleringen när det gäller prövningsplikten kan konstateras för olika typer av energikällor. Nuvarande reglering och tillämpning förefaller dock inte i sig hindra en ökning av produktionen av el från förnybara energikällor. Lagstiftningen ter sig även i övrigt objektiv.

Utifrån utvärderingen synes två områden förtjäna ytterligare överväganden när det gäller utformningen av lagstiftningen.

Det ena området avser utformningen av överprövningsprocessen för att tillgodose krav på ökad effektivitet, snabbhet och rättssäkerhet. Det andra området avser behovet av samordning mellan PBL och miljöbalken när det gäller verksamheter som i dag är tillståndspliktiga enligt bägge lagarna.

Dessa områden kan anses redan ligga i PBL-kommitténs uppdrag och bör därför utredas och övervägas i ett vidare perspektiv. Några särskilda utredningsinsatser är därför inte påkallade i dessa frågor.

Arbetet har fortsatt i enlighet med PBL-kommitténs uttalanden och ett särskilt delbetänkande Kortare instanskedja och ökad samordning – Alternativ för plan- och bygglagens prövningsorganisation (SOU 2004:40) med alternativa modeller till förkortad instanskedja överlämnades till regeringen i april 2004. Instansordningen för beslut enligt PBL behandlas i kapitel 13 och innebär bl.a. ett förslag att korta instanskedjan för bygglovsbeslut med en instans. Också möjligheterna till förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken har utretts i syfte att förenkla och snabba upp hanteringen och redovisas i avsnitt 11.2 som rör samordningen mellan PBL och annan lagstiftning.

Seveso II-direktivet

För att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor antog rådet och Europaparlamentet 1982 direktiv 82/501/EEG om risker för storolyckor i vissa industriella verksamheter (Seveso I-direktivet). Efter att direktivet hade reviderats två gånger togs ett nytt direktiv fram, det s.k. Seveso II-direktivet. Det nya direktivet innebar bl.a. en utvidgning av tillämpningsområdet och en förstärkning av informationsutbytet mellan medlemsstaterna. Direktivet ställer också krav på kontroll över planeringen av användningen av marken när tillstånd ges till nya anläggningar och när tätortsbebyggelse växer ut kring befintliga anläggningar.

Till skillnad från det första Sevesodirektivet som hade en uppräkningslista av aktuella verksamheter gäller Seveso II alla verksamheter där farliga ämnen förekommer i tillräckligt stora kvantiteter för att en risk för en allvarlig olyckshändelse ska föreligga. Direktivet har genomförts i svensk lagstiftning genom bland annat lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. De verksamheter som kan beröras av direktivet omfattas av de lokaliseringsprinciper, skyddsavstånd och andra typer som kan kopplas till hälsa och säkerhet enligt PBL. Inget har framkommit som ger anledning att anta att de bestämmelser som finns i PBL inte skulle vara tillräckliga och ändamålsenliga.

3.10.3 Åtaganden inom byggområdet

Inom byggområdet är antalet EG-direktiv med koppling till plan- och bygglagstiftningen inte lika många som inom miljöområdet. Det direktiv som fått störst inverkan hittills är troligen det s.k. byggproduktdirektivet³² som var det främsta skälet till att regleringen avseende de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk fördes över till en särskild lag år 1995.

Boverket har gjort en genomgång av EG-direktiv som kan beröra byggområdet för att bedöma om införlivandet kan anses ha skett i lämplig form och omfattning. Av genomgången framgår bl.a. följande³³. När det gäller byggproduktdirektivet har Boverket framfört att det behövs ett förtydligande som anger att CE-märkningens legala effekt enligt 20 § BVL inte är densamma som ett typgodkännande enligt 19 § samma lag och att det finns ett behov av förtydligande av området för tillsyn av byggprodukter.

Den s.k. Marknadskontrollutredningen har i betänkandet Tillsyn för att säkra varor och öppna marknader (SOU 2004:57) föreslagit bl.a. att Boverket pekas ut som ansvarig för marknadskontrollen för byggprodukter och att Sverige särskilt ska verka för att förtroendet för CE-märkningen stärks. Detta betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Med hänsyn till detta bör ansvarsfrågan för marknadskontrollen därför inte utredas inom ramen för PBL-kommitténs arbete. Boverkets

³² Rådets direktiv 89/106/EEG samt 93/68/EEG av den 21 december 1988 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om byggprodukter.

³³ Skrivelse daterad den 11 september 2003 benämnd Inventering av EG-direktiv som berör den s.k. byggprocessen.

önskemål om förtydligande avseende CE-märkningens legala effekt och kopplingen till de tankar som framförts av Marknadskontrollutredningen behöver utredas ytterligare. Det har emellertid inte funnits utrymme att göra detta inom ramen för kommitténs översyn av byggprocessen.

EG-direktiv finns också rörande hissar, linbaneanläggningar, värmepannor som eldas med flytande eller gasformig bränsle, maskiner, begränsning och användning och utsläppande av vissa farliga ämnen och preparat (beredningar)³⁴. När det gäller dessa direktiv är det framförallt brister när det gäller anmälningsskyldigheten som påtalas, även om också frågan om vem som har ansvaret för marknadskontrollen har påtalas när det gäller det s.k. maskindirektivet. På grund av tidsbrist har kommittén inte kunnat utreda denna fråga.

Ett annat EG-direktiv som omnämns i kommitténs uppdrag är direktivet om byggnaders energiprestanda³⁵. Införlivandet av detta direktiv i svensk lagstiftning har utretts av en särskild utredare³⁶. Den särskilda utredaren har i ett delbetänkande Energideklarering av byggnader – för effektivare energianvändning (SOU 2004:109) bland annat framställt önskemål om en ändring i 9 kap. 12 § PBL. Detta önskemål om ändringar i PBL med koppling till denna utredning behöver samordnas och anpassas till andra förändringar inom ramen för PBL-översynen. Detta behov behandlas i avsnitt 10.4.3.

3.10.4 Övriga åtaganden

I kommitténs direktiv nämns utvecklingen inom EG-rätten när det gäller allmänhetens och organisationers rätt att få tillgång till information och delta i beslutsprocesser. Det finns två EG-direktiv som direkt tar sikte på tillgången till information och deltagande i

³⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/16/EG av den 29 juni 1995 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om hissar, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/9/EG av den 20 mars 2000 om linbaneanläggningar för persontransport, rådets direktiv 92/42/EEG av den 21 maj 1992 om effektivitetskrav för nya värmepannor som ledas med flytande eller gasformigt bränsle, Europaparlamentets och rådets direktiv 98/37/EG av den 22 juni 1999 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om maskiner, rådets direktiv 76/769/EEG av den 27 juli 1976 om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om begränsning av användning och utsläppande på marknaden av vissa farliga ämnen och preparat.

³⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/91/EG av den 16 december 2002 om byggnaders energiprestanda.

³⁶ Dir. 2003:139.

beslutsprocesser inom miljöområdet³⁷. När det gäller införlivandet av dessa direktiv, som bygger på den s.k. Århuskonventionen, har införlivandet inneburit förändringar som trädde i kraft den 15 maj 2005 och som bl.a. innebär att en sådan ideell förening som har talerätt enligt 16 kap. 13 § miljöbalken också har rätt att överklaga vissa beslut enligt väglagen, lagen om byggande av järnväg, luftfartslagen och minerallagen. Frågan om behovet av ändringar också i PBL har däremot ännu inte lösts. Ändringarna i MKB-direktivet kan anses ställa krav på att miljöorganisationer ska kunna överklaga beslut enligt PBL i vissa särskilda situationer. Kommittén återkommer till behovet av ändringar i PBL med anledning av detta i avsnitt 12.4.9.

I övrigt pekar kommitténs direktiv på FN:s standardregler för att tillförsäkra människor med funktionsnedsättning delaktighet och jämlikhet samt Europakonventionens krav. Också FN:s konvention om barns rättigheter, den s.k. barnkonventionen, kan nämnas i detta sammanhang. FN:s standardregler och barnkonventionen är inte rättsligt bindande. Det finns dock anledning att belysa kopplingen mellan PBL och bl.a. de grundläggande principerna som barnkonventionen och FN:s standardregler baseras på. Europakonventionen däremot är svensk lag sedan 1995. I samband med översynen av överprövningens omfattning och det kommunala handlingsutrymmet behöver Europakonventionens krav beaktas, i huvudsak rätten till domstolsprövning och den s.k. proportionalitetsprincipen. Kommittén återkommer till dessa åtaganden och en analys av behovet av lagändringar i avsnitt 12.5.

Utöver de bindande EG-reglerna som får direkt påverkan på plan- och bygglagstiftningen, finns det anledning att något beröra andra typer av dokument och initiativ på EU-nivå. Ett exempel är det informella planeringsarbete som sedan drygt tio år har bedrivits mellan EU-kommissionen och medlemsstaterna inom ramen för Det regionala utvecklingsperspektivet inom Europeiska unionen, oftast benämnt med sin engelska förkortning ESDP (European Spatial Development Perspective). Kommitténs bedömning är att detta arbete inte visat sig ställa krav på några förändringar i PBL. Se vidare avsnitt 5.6.5.

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation och upphävande av rådets direktiv 90/313/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG.

Ytterligare ett exempel är den rekommendation om genomförande av en integrerad förvaltning av kustområden i Europa som Europaparlamentet och rådet antog år 2002 (2002/413/EG). Regeringen har gett Boverket i uppdrag att senast den 31 januari 2006 redovisa hur samhällsplaneringen för en hållbar utveckling i Sveriges kustområden överensstämmer med de principer och uppgifter som anges i EG:s rekommendation. I uppdraget till Boverket konstaterar regeringen att Sverige i stort har det legala regelverk och den institutionella organisation som rekommendationen efterlyser. Dessutom har EU-kommissionen tagit fram ett förslag till strategi för stadsmiljö, KOM(2004)60, som presenterades år 2004, och som ännu inte är färdigbehandlat. I förslaget till strategi diskuteras insatser av såväl frivillig karaktär som i form av lagstiftning. Eftersom dessa initiativ är under behandling eller föremål för särskilt uppdrag finns det inte underlag för kommittén att fördjupa arbetet i dessa delar.

Också inom ramen för Sveriges medverkan i andra internationella sammanhang har Sverige bundit sig för åtaganden som berör planering och byggande. Det gäller till exempel FN:s Agenda 21, som antogs år 1992 och där länderna vid 10-årsuppföljningen åtog sig att driva arbetet för hållbar utveckling vidare. Också FN:s Habitatagenda som antogs i Istanbul år 1996 rör frågor med anknytning till boendet och den byggda miljön som en del i hållbar utveckling. Dessa icke-bindande internationella åtaganden är grundläggande för målet om hållbar utveckling, se avsnitt 3.2.

3.10.5 Överväganden och förslag

De internationella åtagandena som identifierats är olika till sin karaktär vilket bland annat innebär att de är svåra att hantera samlat. Kommitténs sammanfattande bedömning är att de till största delen kan anses tillräckligt införlivade i svensk lagstiftning. Genomgången visar emellertid att det i vissa avseenden finns skäl att föreslå lagstiftningsändringar. Kommitténs överväganden i dessa delar redovisas i det kapitel i slutbetänkandet där direktivet eller åtagandet kan anses ha sin tyngdpunkt.

Med stöd av genomgången har kommitténs arbete prioriterats på följande sätt.

Översynsarbetet har, utöver arbetet med delbetänkandet Miljöprovningar av vissa planer och program (SOU 2003:70), inte om-

fattat de s.k. SMB-direktivet och inte heller Seveso II-direktivet. Önskemål om utökad anmälningsplikt för vissa anläggningar enligt EG-direktiven som bl.a. rör hissar och värmepannor och eventuell reglering i PBL eller BVL har inte utretts av kommittén på grund av tidsbrist. Behovet av förtydligande av CE-märkningens status och kopplingen till Marknadskontrollutredningen har inte kunnat rymmas inom ramen för PBL-kommitténs arbete utan får behandlas i särskild ordning.

Arbetet med en översyn av behovet av lagändringar med koppling till internationella åtaganden har haft följande inriktning.

När det gäller det s.k. MKB-direktivet har kommitténs arbete begränsats till att se över talerätten med anledning av det ändringarna i 5 kap. 18 § PBL som trädde i kraft den 1 maj 2005. Kommittén föreslår att miljöorganisationer, som avgränsas på samma sätt som enligt miljöbalken, får rätt att överklaga vissa beslut enligt PBL. Förslaget och de överväganden som ligger bakom detta redovisas i avsnitt 12.4.9.

Arbetet med koppling till miljö kvalitetsnormer har främst inneburit att följa och att medverka vid samråd i övriga utredningsarbeten. Vissa slutsatser med anledning av normerna behandlas i avsnitt 3.11.2.

Natura 2000-områden och kopplingen till PBL behandlas i avsnitt 11.2.10. I denna del föreslår kommittén att tillstånd till åtgärder inom sådana områden ska finnas innan planläggning sker eller bygglov ges.

Direktivet om främjande av el från förnybara energikällor behandlas inte vidare på annat sätt än att kommittén i avsnitt 11.2. utvecklar generella tankar avseende förbättrad samordning mellan PBL och miljöbalken, vilket även bör få effekter för detta område. I kapitel 13 utvecklas resonemangen rörande den framtida instansordningen för prövning av ärenden enligt PBL innebärande bl.a. att PBL-ärenden framöver bör prövas i länsstyrelser, plan- och miljödomstolar samt med en plan- och miljööverdomstol som sista instans.

Inom ramen för kommitténs översyn av rätten att komma till tals och överprövningens omfattning i avsnitten 12.4 och 12.5.6 behandlas även PBL:s koppling Europakonventionen, barnkonventionen och FN:s s.k. standardregler. De slutsatser som kommittén dragit är bl.a. följande. En rätt till domstolsprövning måste säkras i vissa fall enligt Europakonventionen och det gäller också vanligtvis beslut om detaljplaner. Ett tydliggörande av överprövningens om-

fattning behöver inte strida mot Europakonventionen. De intressen som barnkonventionen och FN:s standardregler syftar till att tillgodose kan säkerställas inom nuvarande PBL-system, men kommunernas tillämpning behöver förbättras.

3.11 Sammanfattande bedömning av hur hållbar utveckling och utpekade mål och intressen bör tillgodoses inom ramen för plan- och bygglagstiftningen

Kommitténs bedömning och förslag

Både de grundläggande materiella bestämmelserna och reglerna om instrumenten tillgodoser i huvudsak de krav som arbetet för hållbar utveckling och olika sakområden förutsätter. Förbättringar kan i första hand åstadkommas genom ett bättre utnyttjande av planinstrumenten, framför allt i syfte att beskriva och värdera olika allmänna intressen och mål samt synliggöra målkonflikter och de avvägningar mellan olika intressen som görs vid olika ställningstaganden. Särskilda konsekvensbeskrivningar kan vara ett kompletterande verktyg som kan underlätta dessa avvägningar genom att tydligt lyfta fram olika konsekvenser av skilda handlingsalternativ inför besluten.

Kommitténs övergripande uppdrag om hållbar utveckling och i uppdraget utpekade mål och intressen motiverar en översyn av bestämmelserna i 1–3 kap. som innehåller PBL:s grundläggande mål och syften, allmänna intressen vid planläggning m.m. samt krav på utformning av byggnader. I första hand handlar det om att genom en ny lagteknisk struktur tydliggöra att olika intressen och krav ska kunna hävdas inom hela PBL:s tillämpningsområde. Vidare bedömer kommittén att målet om en hållbar utveckling behöver ges ett grundläggande stöd genom en bestämmelse som speglar såväl den sociala som de ekologiska och ekonomiska aspekterna i begreppet hållbar utveckling. I övrigt behövs ett par kompletteringar av bestämmelserna, dels när det gäller krav på hänsyn till risker för översvämningar och andra olyckor, dels att möjligheterna att ordna avfallshantering ska beaktas. Vissa förtydliganden och justeringar är vidare nödvändiga för att ge ett tydligare stöd för vissa allmänna intressen och mål. Det gäller bestämmelserna om kraven på utformning av såväl bebyggelsen som enstaka byggnader, som behö-

ver ge ett tydligare stöd för att hävda hänsyn till kulturmiljö och krav på varsamhet.

De tillägg och förtydliganden som föreslås syftar till att också fortsättningsvis ge stöd för kommunala tolkningar och avvägningar mellan olika intressen vid planläggning och annat beslutsfattande enligt PBL. Kommittén bedömer att det även behövs vissa lagändringar för att underlätta och stimulera till att instrumenten utnyttjas på ett bättre sätt för att synliggöra såväl olika allmänna intressen och mål som de avvägningar mellan olika motstående intressen som görs.

Kommitténs slutsatser i avsnitten 3.3–3.10 bekräftar kommitténs allmänna bedömning att plan- och bygglagstiftningens grundläggande struktur och bestämmelser i huvudsak tillgodoser de anspråk som är rimliga att ställa med anledning av angelägna mål och intressen. Däremot har kommittén kunnat konstatera att gällande bestämmelser och krav inte alltid respekteras i den praktiska tillämpningen på olika nivåer. Framförallt finns det brister när det gäller att beskriva de målkonflikter som kan finnas mellan olika intressen eller att tydliggöra de avvägningar som kommunen gör såväl i planläggningen som i enskilda beslut. I dessa avseenden kan planeringsprocessen förbättras, bl.a. genom att synliggöra skilda konsekvenser av olika handlingsalternativ. För att ge bättre stöd för tillämpningen och ge kommunen bättre verktyg att hävda väsentliga intressen bedömer kommittén emellertid att det även behövs vissa ändringar av de grundläggande bestämmelserna i 2 och 3 kap. Även vissa ändringar i bestämmelserna om instrumenten kan behövas för att de ska kunna utnyttjas på ett bättre sätt i de avvägningar som måste göras i planeringen för hållbar utveckling. Några av kommitténs sammanfattande överväganden om dessa frågeställningar redovisas i detta avsnitt, medan de närmare förslagen till lagteknisk utformning utvecklas i efterföljande kapitel.

3.11.1 Konsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag om skilda intressen inom ramen för hållbar utveckling

Planeringsprocessen utgör i sig ett sätt att redovisa olika mål och intressen samt analysera konsekvenser

En av huvuduppgifterna för planläggningen enligt PBL är att få fram ett underlag för de avvägningar mellan olika intressen som ska göras vid enskilda ärenden. Planeringsprocessen syftar till att utifrån givna mål och planeringsförutsättningar identifiera egenskaper och kvaliteter i mark- och vattenområden samt den fysiska miljön i övrigt, analysera samband mellan olika företeelser samt söka förena olika anspråk och intressen. Inledningsvis är syftet främst att ta fram ett underlag om olika allmänna intressen, som läggs till grund för samråd med såväl sektorsmyndigheter som intresseorganisationer och medborgare i allmänhet. Det tidiga samrådet kan medverka till att planeringsunderlaget om olika allmänna intressen och hänsyn successivt förbättras, t.ex. genom synpunkter på bebyggelsens värden, miljöförhållanden samt behovet av hänsyn till skilda intressen såsom tillgänglighet och trafiksäkerhet. Syftet med arbetet under senare skeden av planeringsprocessen är att utifrån en samlad bedömning av konsekvenserna av olika åtgärder analysera hur olika intressen kan förenas inom ramen för planens syfte. Inte minst i den kommunomfattande översiktsplaneringen ställs krav på att samlat belysa innebörden och effekter av enskilda åtgärder utifrån ett helhetsperspektiv och i ett större sammanhang, medan intresset i detaljplaneringen ofta ligger vid begränsade område eller enskilda projekt.

Att successivt ta ställning till målkonflikter, göra avvägningar mellan motstående intressen och beskriva konsekvenserna av olika åtgärder kan således anses utgöra en självklar och integrerad del i planeringsprocessen. Kommunens bedömningar och avvägningar med hänsyn till planens konsekvenser bör normalt framgå av den särskilda planbeskrivning som enligt PBL:s bestämmelser ska fogas till översiktsplanen eller en detaljplan. Också den särskilda genomförandebeskrivning som ska redovisa tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder och åtfölja en detaljplan har betydelse för att beskriva planens innebörd och konsekvenser, framförallt för enskilda fastighetsägare och exploatörer, men även för en bredare allmänhet som kan beröras.

Även om planens innebörd och konsekvenser således normalt bör framgå av planhandlingarna behöver skilda konsekvenser ibland synliggöras under planeringsprocessens olika skeden och redovisas mer ingående i det beslutsunderlag som läggs till grund för det slutliga politiska ställningstagandet. Inte minst för kommunens politiker kan det vara angeläget att det av beslutsunderlaget tydligt framgår vilka konsekvenser ett planförslag kan få i vissa avseenden. Också för enskilda som önskar genomföra förändringar eller som kan beröras av olika tänkta åtgärder kan en tydlig konsekvensbeskrivning bidra till en ökad förutsägbarhet och underlätta bedömningar av hur de enskilda intressena konkret berörs. Kommunmedborgare och enskilda i övrigt har ofta berättigade önskemål att tydligt kunna utläsa innebörden och konsekvenserna av olika planförslag, till exempel hur deras närmiljö förändras, vilka investeringar som förutsätts komma till stånd samt vilka åtgärder som avses genomföras med hänsyn till olika värden eller intressen. Tydliga konsekvensbeskrivningar kan således underlätta tillämpningen och öka förståelsen för kommunens bedömningar och ställningstaganden i dessa avseenden.

Olika typer av konsekvensbeskrivningar används vid planering enligt PBL

Den mest etablerade och använda formen av konsekvensbeskrivningar i planer och beslut enligt PBL är miljökonsekvensbeskrivningar, MKB. Bakgrunden och innebörden av dessa bestämmelser har redovisats i avsnitt 3.10. Krav på MKB för vissa detaljplaner infördes första gången i PBL år. För översiktsplaneringen gäller därutöver sedan år 1996 krav på att breda konsekvensanalyser – som utöver miljökonsekvenser även omfattar sociala och ekonomiska konsekvenser – ska utvecklas stegvis under hela planeringsprocessen samt att översiktsplanens innebörd och konsekvenser ska kunna utläsas utan svårighet.

Utöver de ovan nämnda konsekvensbeskrivningarna, som har utvecklats inom ramen för PBL:s regler, har många kommuner även utvecklat andra typer av verktyg för att såväl i översikts- som i detaljplaneringen analysera och värdera olika konsekvenser. Dessa konsekvensbeskrivningar är ofta en följd av kommunala politiska mål eller riktlinjer som syftar till att på ett mer systematiskt sätt värna och synliggöra vissa allmänna intressen eller tillvarata vissa

gruppers intressen i samhällsplaneringen. Exempel på sådana konsekvensbeskrivningar är:

- barnkonsekvensanalyser (ofta med hänvisning till FN:s barnkonvention),
- hälsokonsekvensbeskrivningar som ett led i genomförandet av folkhälsomål,
- jämställdhetsanalyser som avser konsekvenserna för kvinnors villkor och möjligheter till delaktighet,
- sociala konsekvensbeskrivningar med tyngdpunkt i tillgången på omsorg, närhet till skola, boendemiljöns utformning eller sociala konsekvenser,
- integrationsanalyser, som syftar till att stärka den sociala, etniska eller kulturella integrationen,
- hållbarhetsanalyser, ibland benämnda riktninganalyser, som redovisar hur kommunens planering i stort förhåller sig till mål för hållbar utveckling.

Det finns vissa problem och svårigheter vid tillämpningen

Trots de positiva erfarenheterna av användningen av olika typer av konsekvensbeskrivningar i den fysiska planeringen enligt PBL bör även vissa problem och svårigheter vid tillämpningen i enskilda planbeslut beröras.

Bestämmelserna om MKB för detaljplan har fått ett starkt genomslag i kommunernas arbete med detaljplaner, även om undersökningar visar på en varierande tillämpning och på vissa generella brister när det gäller användningen och kvaliteten i de MKB som upprättades åren 2000–2003. Erfarenheterna visar bland annat att det ofta saknas tydliga resonemang om behovet av en särskild MKB, liksom redovisning av alternativ i fråga om lokalisering och utformning. När det gäller innehållet så framgår att, utöver bullerstörningar, redovisas konsekvenserna för människors hälsa sällan. Det framgår heller inte alltid av planhandlingarna på vilket sätt de redovisade miljökonsekvenserna har påverkat planens utformning. Några av de brister som studierna redovisar anses hänga samman med svårigheter att tydligt avgränsa och skilja på de regler och begrepp som gäller för MKB enligt PBL respektive enligt miljöbalkens regler.

I detta sammanhang bör även framhållas att lämpligheten av byggnader och anläggningar med betydande påverkan på omgiv-

ningen, såsom köpcentra och större vindkraftverk, ibland prövas i samband med bygglovsprövningen, vilket innebär att kraven på detaljplaneläggning och en särskild miljökonsekvensbeskrivning kringgås. Även i de fall sådana anläggningar prövas med stöd av detaljplan som innefattar en MKB är beslutsunderlaget ibland inte tillräckligt, varken när det gäller vilka konsekvenser som redovisas eller vilket geografiskt område som bör belysas.

En annan generell brist när det gäller möjligheterna att av planhandlingarna utläsa och förstå konsekvenserna gäller den genomförandebeskrivning som ska åtfölja detaljplanen. Tyngdpunkten i de genomförandebeskrivningar som tas fram ligger oftast vid att översiktligt beskriva olika fastighetsrättsliga åtgärder som behöver vidtas, medan konsekvenserna för enskilda när det gäller genomförande och finansiering mer sällan redovisas. Det blir därmed svårt för enskilda fastighetsägare och exploatörer att utläsa den faktiska innebörden och de ekonomiska effekterna av planförslaget. Inte minst i förnyelseområden där många enskilda fastighetsägare förutsätts involveras i genomförandet är det angeläget att tidigt klara ut och redovisa hur föreslagna förändringar ska genomföras och bekostas. Även i planer som avser en ny exploatering av ett större område är det angeläget att planhandlingarna tydligt redovisar hur genomförandet ska ske och finansieras, som underlag för bedömningar av framtida kostnader i bruksskedet.

Ökade krav på analyser och redovisningar av konsekvenser behöver uppmärksammas

De utvecklingstendenser som har berörts inledningsvis i betänkan-dets kapitel 2 talar för att det kommer att ställas ökade krav på att tydligt redovisa och värdera olika typer av konsekvenser under hela planeringsprocessen, både vid översiktsplaneringen och i detaljplaneläggningen. Det bredare angreppssätt som planeringen för hållbar utveckling förutsätter innebär samtidigt krav på ett brett underlag som ger möjligheter att bedöma konsekvenserna från sociala, ekologiska och ekonomiska synpunkter. Önskemålen om en starkare koppling mellan översiktsplaneringen och arbetet med regional utveckling innebär bland annat att planeringen behöver beakta kommunens roll och utvecklingspotential i ett vidare geografiskt perspektiv. Inriktningen mot förtätning och komplettering av befintliga bebyggelseområden med flera motstående intressen

ställer krav på ett underlag som redovisar både en samlad bild av bebyggelsemiljön som helhet som konsekvenserna för skilda värden och intressen. Också det faktum att fler aktörer involveras i planeringen och förutsätts medverka i genomförandet av bostadsbyggande och andra samhällsinvesteringar medför att planeringen tidigt bör belysa effekterna för skilda parter och intressenter.

Det finns således anledning att slå vakt om och utveckla den fysiska planeringens grundläggande syfte att successivt utveckla kunskaperna om skilda allmänna intressen och att samlat analysera och beskriva konsekvenserna av skilda handlingsalternativ och åtgärder. Detta behöver främst ske genom att kommunerna som hittills utvecklar metoder som är anpassade till den enskilda planeringssituationen, kommunens behov och förutsättningar, och inte minst den politiska inriktningen. Det kan därför inte anses motiverat att i PBL ställa ytterligare krav på särskilda konsekvensbeskrivningar. Däremot finns – med hänsyn till de ovan redovisade problemen – anledning att förtydliga och i vissa fall även utvidga kraven på beslutsunderlaget i syfte att underlätta bedömningarna av planens konsekvenser och även att synliggöra de avvägningar och bedömningar som har gjorts under planeringsprocessen.

De nya bestämmelserna om miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken kommer sannolikt att verka i riktning mot att det geografiska perspektivet i konsekvensanalyserna breddas, så att även konsekvenserna av alternativa lokaliseringar utanför kommunens gränser belyses. Det kan emellertid behöva tydliggöras att översiktsplaneringen ska innehålla såväl breda konsekvensanalyser som, i förekommande fall, en särskild MKB enligt miljöbalkens regler. Överväganden som rör konsekvensbeskrivningar i översiktsplaneringen redovisas i avsnitt 6.8.3. Såsom redovisas i avsnitt 3.10.2 anser kommittén att det är angeläget att reglerna för olika typer av MKB i PBL respektive miljöbalken samordnas, men att en översyn av reglerna bör ske i särskild ordning.

Erfarenheterna från överprövningen visar att kommunernas planhandlingar inte alltid tillräckligt tydligt redovisar hur man har beaktat konsekvenserna eller vilka avvägningar som har gjorts. I detta sammanhang kan det vara angeläget att utveckla planbeskrivningen, så att kommunens bedömning och slutliga avvägning med hänsyn till bland annat konsekvenserna tydligt framgår. För såväl kommunens beslutsfattare som berörda sakägare och allmänheten är det angeläget att skälen till planens utformning i dessa avseenden redovisas. En tydligare beskrivning som redovisar skilda motiv och över-

väganden kan också underlätta förståelsen och tillämpningen av planen vid efterföljande beslut, inte minst vid bygglovsprövningen. Det bör därför ställas krav på att detaljplanens planbeskrivning tydligt ska redovisa på vilket sätt konsekvenserna för skilda intressen har beaktats i kommunens slutliga ställningstagande. Kommitténs förslag i dessa avseenden redovisas i avsnitt 7.8.3.

Eftersom det har visat sig att genomförandebeskrivningarna ofta är svåra att förstå och att de inte tillräckligt redovisar de rättsliga och ekonomiska konsekvenserna av detaljplanen, bör lagen kompletteras med bestämmelser som tydliggör att det inte enbart är ett åtgärdsprogram som skall redovisas, utan även – och kanske rent av i första hand – konsekvenserna för berörda fastighetsägare. Med detta avses att det för i princip varje enskild fastighet bör redovisas vad detaljplanen innebär med avseende på bl.a. huvudmannaskap, allmänhetens tillgänglighet, kommande fastighetsbildning, utförande och deltagande i gemensamhetsanläggningar, förvaltning, ersättningsfrågor, kostnader, byggande m.m. Förslaget redovisas i avsnitt 9.3.3.

3.11.2 Förslag till inriktning i fråga om ändringar i de grundläggande bestämmelserna i 1–3 kap. PBL

Det bör ges tydligare stöd för tillämpningen genom en ny struktur

Ett lagsystem som ska vara tydligt och överskådligt vinner på att tidigt lägga fast grundläggande syften och utgångspunkter samt de instrument och allmänna intressen som är angelägna att beakta. Det är därför angeläget att behålla karaktären i 1 kap. PBL, som fungerar som en generell plattform för de efterföljande materiella bestämmelserna samt bestämmelserna om planformer, lovprövning, m.m. Däremot finns det anledning att ändra den inbördes ordningen mellan olika paragrafer för att få en mer logisk och överskådlig struktur. Vidare bör bestämmelserna ändras och kompletteras så att vissa grundläggande principer tydliggörs och utvecklas. För att få tydligare koppling till främst de efterföljande materiella bestämmelserna bör de olika typer av lämplighetsbedömningar som kommunen ska göra vid olika beslut lyftas fram.

Nuvarande bestämmelser om allmänna intressen i 2 kap. syftar i första hand till att läggas till grund för beslut om planläggning och lokalisering, medan bestämmelserna i 3 kap. främst avser placering

och utformning av byggnader. Både i 2 och 3 kap. anges generellt formulerade krav som utgår från angelägna allmänna intressen som ska beaktas vid lagens tillämpning. Bestämmelserna ger varierande tolkningsutrymme för kommunen vid tillämpningen vid planläggning eller vid bygglovsprövning. Uppdelningen mellan kapitlen och bestämmelsernas utformning är heller inte konsekventa, utan det förekommer såväl överlappningar som oklarheter när det gäller tillämpningsområdena. De oklarheter som finns i nuvarande bestämmelser i 2 och 3 kap. bör tas till utgångspunkt för en ny, och mer renodlad, struktur för bestämmelserna i syfte att tydliggöra räckvidden och tillämpningsområdet. En sådan struktur kan utgå från dagens bestämmelser, men förutsätter samtidigt vissa omarbetningar av bestämmelserna, för att undvika överlappningar och oklarheter. Kommitténs förslag till en ny struktur av bestämmelserna redovisas i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2.

Målet om en från social synpunkt god miljö är grundläggande i PBL

Redan i den inledande paragrafen i 1 kap. PBL slås fast att syftet med bestämmelserna är att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden, som exempelvis innefattar strävanden att motverka segregation i boende samt en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Bestämmelserna följs upp och konkretiseras i 2 och 3 kap., som betonar en från social synpunkt god livsmiljö, hänsyn till möjligheterna att ordna service, särskild hänsyn till personer med funktionshinder samt en hälsosam miljö. Erfarenheterna visar att kommunerna i sitt arbete med boendefrågor lägger stor vikt vid dessa grundläggande sociala aspekter, till exempel när det gäller att främja trygga och säkra boendemiljöer, tillgänglighet och service. Under senare år har barns och ungdomars miljö och deras rättigheter att delta vid beslut uppmärksamrats alltmer, inte minst till följd av FN:s barnkonvention och många kommuner har utvecklat former för att beakta barnens perspektiv i bl.a. i den fysiska planeringen. Av Boverkets bostadsmarknadsenkäter (se avsnitt 3.4.2) framgår vidare att många kommuner i sitt bostadspolitiska arbete riktar sina insatser på åtgärder för att motverka segregation i boendet och att öka tillgången på bostäder av olika typer. Även grönskans betydelse för boendemiljön och människors hälsa och välbefinnande har uppmärksamrats i kommunernas planering under senare år. Samman-

fattningsvis anser kommittén att de grundläggande krav på sociala hänsyn och boendekvaliteter som ställs i PBL är tillräckliga.

Miljömålen har tillräckligt stöd i nuvarande bestämmelser

De femton miljömålen och det av regeringen föreslagna sextonde miljömålet har en övergripande karaktär och har varierande relevans vid kommunens planering och annat beslutsfattande enligt PBL. De materiella bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL behandlar i flera avseenden krav på hänsyn till miljön vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse, byggnader och anläggningar. Som konstaterats i avsnitt 3.3.6 uttrycker bestämmelserna i hög grad de grundläggande syftena som de för PBL mest relevanta miljömålen innebär, dvs. att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt att trygga en god hushållning med naturresurserna.

De materiella bestämmelserna bör ge ett mer uttryckligt stöd för hänsyn till ekonomiska aspekter

Drivkraften för prövningen enligt PBL utgörs oftast av att enskilda fastighetsägare eller företag tar initiativ till förändringar. Att prövningen enligt PBL ska beakta även enskilda intressen framgår uttryckligen av 1 kap. 5 §. Det saknas dock ett uttryckligt stöd för de makroekonomiska förhållanden som lyfts fram i regeringens skrivelse En svensk strategi för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129 s. 95 f.), som syftar till en mobilisering av samhällets ekonomiska potential i vidare bemärkelse. I strategin betonas en ekonomisk tillväxt och ett starkt näringsliv baserat på konkurrenskraftiga företag som en förutsättning för hållbar utveckling. Kommittén anser således att det bör införas grundläggande bestämmelser om att kommunens beslut enligt PBL ska underlätta en god ekonomisk tillväxt.

Av särskilt intresse för PBL-översynen är de i strategin redovisade målsättningarna att säkerställa grundläggande förutsättningar för näringsverksamhet och ett enkelt regelverk för företagande samt att verka för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Konsumenternas intresse av väl fungerande marknader och

konkurrensens betydelse för den ekonomiska tillväxten betonas även i Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald (prop. 1999/2000:140). Som redovisas i avsnitt 3.7.1 har kommittén bl.a. i uppdrag att pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för en ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn. PBL medger inte en full etableringsfrihet, utan syftet med kommunens planläggning och andra beslut enligt PBL är att kommunen med hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen ska ta ställning till en lämplig lokalisering av verksamheter och anläggningar. De avvägningar mellan motstående allmänna intressen som kommunen ska göra innebär ibland att önskemål om en etablering måste stå tillbaka till förmån för andra angelägna samhällsintressen som kommunen också har att bevaka, till exempel miljömål och sociala aspekter. Det är således ibland ofrånkomligt att kommunens beslut – vare sig det gäller avslag eller tillstånd till en etablering – i vissa avseenden påverkar konkurrensen. Mot bakgrund av erfarenheterna och den kritik som har riktats mot kommunernas tillämpning finns det enligt kommitténs mening skäl att i de grundläggande bestämmelserna också ställa krav på att kommunens beslut ska underlätta en lämplig utveckling av olika verksamheter, vilket bland annat innebär hänsyn till en effektiv konkurrens. Ett större hänsynstagande till konkurrensaspekter i kommunernas planläggning förutsätter – såsom även Konkurrensverket påpekar – emellertid främst stöd och utbildning för att öka medvetenheten och kunskaperna om konkurrensfrågor liksom utveckling av metoder för bedömningar av konsekvenserna för konkurrens i planläggningen.

Också den mer generella kritiken mot att den komplicerade och kostsamma detaljplaneprocessen kan fungera som ett hinder för mindre företag bör i första hand lösas genom en effektivisering av rutiner och arbetssätt inom kommunen. En övergripande strävan i PBL-översynen har varit att förenkla och förkorta detaljplaneprocessen, framförallt med stöd av översiktsplaneringen. Detta bör bl.a. underlätta för olika slags aktörer att delta i planeringsprocessen och även innebära att företag av olika storlek så långt möjligt ges likvärdiga förutsättningar att etablera sig genom möjligheter att bedöma vilka krav som kan komma att ställas. Kommitténs förslag i dessa avseenden behandlas framförallt i avsnitt 7.7.3.

Olika dimensioner inom ramen för målet om en hållbar utveckling bör återspeglas i en generell bestämmelse

Kommitténs huvudsakliga bedömning är således att bestämmelserna i 2 och 3 kap. sammantaget speglar det breda synsätt som karakteriserar begreppet hållbar utveckling och att bestämmelserna i stort tillgodoser de skilda mål och intressen som har diskuterats. Bestämmelserna omfattar dock inte entydigt de olika typer av beslut som fattas med stöd av PBL, utan är uppdelade på flera paragrafer som innebär vissa begränsningar av tillämpningsområdet. Samtidigt saknas ett uttryckligt stöd för den ekonomiska dimensionen. Kommittén anser därför att det bör införas en ny paragraf med bestämmelser som ger ett uttryckligt stöd för att de olika dimensionerna inom ramen för hållbar utveckling ska beaktas inom hela PBL:s tillämpningsområde.

Syftet med sådana generella bestämmelser är att ge stöd för diskussioner om vilka politiska mål och riktlinjer som från kommunens perspektiv bör ha särskild betydelse för olika lämplighetsbedömningar om den fysiska miljöns användning och bebyggelsens lokalisering eller utformning. Inte minst i den kommunomfattande översiktsplaneringen kan det vara lämpligt att diskutera på vilket sätt olika mål och riktlinjer bör påverka kommunens beslut enligt PBL. De mål för den fysiska planeringen som kommunen kan ha anledning att ställa upp med stöd av generella bestämmelser om en hållbar utveckling kommer på så sätt i hög grad att variera beroende på kommunens storlek, utvecklingssituation, politisk inriktning samt de värden och kvaliteter som man vill utveckla.

Kommunerna kommer här även ha god hjälp av de skilda mål som ställs upp inom olika politikområden på både nationell och regional nivå. Exempel på sådana mål som kan behövas är de nationella miljömålen, och då särskilt målet en God bebyggd miljö, folkhälsomålen samt mål i de regionala utvecklingsprogrammen.

De mål som rör sociala aspekter har en uppenbar koppling till kommunernas arbete med bostadsförsörjningsprogram. Att beslut enligt PBL ska främja likvärdiga förutsättningar för olika befolkningsgrupper kan även tas till utgångspunkt för diskussioner om hur politiska mål avseende barns och ungdomars livsvillkor, jämställdhetsfrågor, de äldres och funktionshindrades särskilda behov, det brottsförebyggande arbetet samt hur en ökad social integration i boendet ska kunna tillgodoses och påverka skilda beslut enligt PBL. I många kommuner redovisas sådana överordnade sektorsmål

i politiskt förankrade handlingsprogram eller visioner och strategier, såsom tillgänglighetsprogram, integrationspolitiska program och jämställdhetsstrategier.

När det gäller mål som har att göra med den ekonomiska dimensionen kan det vara naturligt att föra diskussionerna med utgångspunkt från exempelvis lokala näringslivsprogram eller de regionala utvecklingsprogram som ska upprättas inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet. Också målet om en väl fungerande konkurrens bör beaktas för att kommunen med stöd av PBL ska underlätta en ekonomisk tillväxt och en utveckling av olika verksamheter.

Kommitténs förslag till ny bestämmelse redovisas i avsnitt 4.4.2.

Ett fåtal kompletteringar och förtydliganden föreslås för att behålla bestämmelsernas generella karaktär

Bestämmelserna om allmänna intressen och krav på utformning av byggnader är allmänt hållna. Ett grundläggande syfte är att intressena ska tillämpas och tolkas lokalt genom kommunernas planering och beslut. Det är angeläget att behålla bestämmelsernas generella karaktär och slå vakt om kommunens rätt och skyldighet att bedöma vilka allmänna intressen som ska beaktas och att ge utrymme för avvägningar i en konkret planeringssituation genom kommunala politiska beslut.

Några av de förslag som har redovisats under utredningsarbetet skulle innebära kompletteringar och preciseringar av vissa allmänna intressen eller nya krav på särskilda hänsyn i lagtexten. Det gäller till exempel önskemålen att särskilt lyfta fram behoven och villkoren för kvinnor, barn, ungdomar samt äldre eller att betona kollektivtrafikens förutsättningar. Enligt kommitténs bedömning är det emellertid varken meningsfullt eller möjligt att sträva efter en uttömmande uppräkningslista av samtliga allmänna intressen som bör beaktas. Risken med en sådan lagteknisk utformning är att angelägna intressen och hänsyn som inte räknas upp kan vara svåra att hävda vid såväl planläggning som enskilda beslut om bygglov. I sammanhanget bör också beaktas farhågorna om tids- och resurskrävande inventeringar och analyser, framförallt i den översiktliga planeringen som kan bli följderna av alltför detaljerade krav och som upplevs redan med dagens bestämmelser.

Mot denna bakgrund är kommitténs strävan att bestämmelserna också fortsättningsvis ska vara allmängiltiga och generellt utforma-

de. Det är samtidigt angeläget att de inte är alltför diffusa, utan tillräckligt konkreta för att förstås av såväl tillämpare som enskilda bygglovssökande och allmänheten samt ge stöd och vägledning i konkreta beslut. Inte minst vid bygglovsprövningen utanför detaljplan bör bestämmelserna som hittills utformas så att de ger stöd för kommunens argumentering.

De förslag till kompletteringar och förtydliganden av bestämmelserna som kommittén redovisar i avsnitt 4.4.2 utgår från detta synsätt. Således föreslås att bestämmelserna kompletteras på ett fåtal punkter, dels när det gäller krav på hänsyn till riskerna för översvämningar och andra olyckor, dels när det gäller krav på att även hanteringen av avfall ska beaktas. Av kommitténs bedömningar i tidigare avsnitt framgår vidare att såväl målet om hållbar utveckling som hänsynen till vissa allmänna intressen förutsätter ett regionalt eller mellankommunalt perspektiv. Det gäller inte minst bostadsbyggandet och lokaliseringen av större enheter för detaljhandel. Detta behov och bristerna i dagens tillämpning bör enligt kommitténs bedömning leda till tydligare bestämmelser i 2 kap. som bör uttrycka att det är ett allmänt intresse att hänsyn ska tas till planering och andra förhållandena i berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse.

Ändringarna av bestämmelserna i 2 kap. som föreslås i övrigt syftar i huvudsak till att förtydliga innebörden eller att ge tydligare utgångspunkter för tillämpningsområdet. Det gäller t.ex. förslagen till nya formuleringar om hänsyn till kulturvärden, varsamhet och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse.

Utrymmet för avvägningar mellan motstående intressen bör behållas – med beaktande av gränsvärden för miljö och människors hälsa

I sammanhanget bör erinras om att vissa allmänna intressen på miljöområdet har karaktär av restriktioner eller i vissa fall till och med absoluta krav eller bindande gränsvärden. Dessa begränsningar följer i regel av bestämmelser i miljöbalken. Det gäller till exempel flertalet områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, där kommunens avvägningar måste ske så att värdena inte utsätts för påtaglig skada. Bestämmelserna om de s.k. Natura 2000-områdena, som anses som områden av riksintresse men också skyddas genom bestämmelser enligt 7 kap. miljöbalken, innebär starkare begränsningar för kommunens handlingsutrymme, främst genom

att bestämmelserna innebär ett uttryckligt förbud mot vissa åtgärder och att åtgärderna ska prövas genom ett särskilt tillståndsförfarande. Ytterligare exempel på begränsningar är bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken samt de riktvärden för trafikbuller som riksdagen har antagit.

Som även framgår av avsnitt 3.4.3 har det under utredningsarbetet förts fram olika önskemål och förslag att under vissa förutsättningar kunna medge avsteg från dessa begränsningar. Eftersom grunderna för begränsningarna ges genom regler i miljöbalken i syfte att värna miljö och människors hälsa avstår kommittén från att lämna förslag till ändringar i dessa avseenden.

Däremot finns anledning att något kommentera olika förslag att införa regler om s.k. kompensationsåtgärder vid ingrepp i naturvärden eller försämringar i miljön. Syftet skulle vara att medge att det vid planläggning eller bygglov ska kunna ställas krav på kompenserande åtgärder för att tillåta ett intrång i en naturmiljö eller för att godta en miljöförsämring i ett visst avseende med syftet att uppnå en totalt sett godtagbar, och i vissa avseenden bättre miljö. Förslagen utgår bl.a. från den tyska planlagtiftningen, som ställer vissa krav på att åtgärder som innebär ingrepp i naturen ska kompenseras genom exempelvis ny vegetation. Vidare hänvisas till miljöbalkens regler i 7 kap. 29 § för tillstånd i s.k. Natura 2000-områden som under vissa villkor medger att skadliga verksamheter kan tillåtas under förutsättning att det sker en kompensation för förlorade miljövärden. Också miljöbalkens bestämmelser i 16 kap. 5 § framhålls i sammanhanget. Reglerna ger möjligheter att ge tillstånd till en ny verksamhet som överskrider en miljö kvalitetsnorm för exempelvis luftkvalitet om verksamhetsutövaren vidtar sådana åtgärder att olägenheterna från en annan verksamhet upphör eller minskar så att möjligheterna att uppfylla normen ökar i inte obetydlig utsträckning.

Som även framhålls i avsnitt 3.4.4 medger PBL:s bestämmelser en viss grad av kompensationsåtgärder, så länge gällande gränsvärden och normer som följer av miljöbalken inte åsidosätts. Utgångspunkten för dessa begränsningar är att bindande miljökrav och riktvärden som har satts med utgångspunkt från människors hälsa och säkerhet inte ska kunna frångås genom kommunens beslut enligt PBL. Bestämmelserna syftar till att undvika ett senare ingripande med stöd av miljöbalken. I sammanhanget kan påpekas att riksdagens riktvärden för buller inte utgör rättsligt bindande normer, utan ska vara vägledande för bedömningar i framförallt nybygg-

nadssituationer. I propositionen som lades till grund för riksdagens beslut anges att avvägningar mot önskemålet att åstadkomma en lämplig samhällsutveckling kan aktualiseras vid komplettering av befintlig bebyggelse och att riktvärden ofta kan underskridas genom en lämplig utformning av bebyggelse (Infrastrukturinriktning för framtida transporter, prop. 1996/97:53 s. 49). Erfarenheterna av tillämpningen och vid överprövningen visar att dessa möjligheter till avsteg ibland aktualiseras i exempelvis tätare stadsmiljöer. Också flertalet råd och riktlinjer om skyddsavstånd mellan störande verksamheter och bostäder medger skilda bedömningar beroende på verksamhetens art och förhållandena på platsen. Kommittén anser inte att det finns möjligheter att genom ändringar i PBL medge generella avsteg från sådana gräns- och riktvärden som har satts med utgångspunkt från EG-direktiv och riksdagsbeslut med hänsyn till effekterna för människors hälsa.

Det är angeläget med en översyn av miljökvalitetsnormers reglering i PBL

Miljökvalitetsnormerna är av olika slag. Vissa sätter gränser som inte får överskridas eller underskridas (gränsvärdesnorm) och andra har karaktären av målvärden, riktvärden eller långsiktiga mål. Just gränsvärdesnormerna anses svåra att hantera inom PBL-systemet. Detta innebär exempelvis att när det gäller miljökvalitetsnormer för luftkvalitet, som är en s.k. gränsvärdesnorm, medger PBL inga avsteg, utan normerna är bindande och får inte överträdas. Inte ens om en åtgärd som innebär ett överskridande av normen på en plats samtidigt innebär att normen underskrids och luftkvaliteten således förbättras i ett annat område medges avsteg. Kommittén konstaterar att det vore önskvärt att i PBL införa motsvarande möjligheter till kompensationsåtgärder vid överskridande av miljökvalitetsnormer som ges enligt miljöbalken. I sammanhanget kan noteras att Miljöbalkskommittén i sitt betänkande Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter (SOU 2005:59) har föreslagit vissa förändringar av miljöbalkens regler om miljökvalitetsnormer. Bl.a. föreslås att huvudregeln ska vara ett stopp för utökade störningar eller föroreningar av det slag som utgör gränsvärdesnormer, men att det ska finnas möjlighet till undantag i vissa angivna fall. Undantag föreslås kunna följa av ett fastställt åtgärdsprogram, om verksamhetens bidrag till störningen el-

ler föroreningen är försumbar eller om verksamheten bidrar till en försämring i ett mindre område och samtidigt medger väsentligt ökade förutsättningar att klara normen i ett större område. En särskild utredning ska på regeringens uppdrag senast den 31 oktober 2005 analysera åtgärdsprogrammets förutsättningar att uppfylla miljökvalitetsnormer på olika områden och se över möjligheterna att göra programmen bättre och mer effektiva.

Kommittén anser att de möjligheter till kompenstationstänkande och tillåtande av undantag mot förbud mot överskridanden som ska finnas i PBL inte bör vara mer restriktiva än de som finns i miljöbalken. Kommuner och länsstyrelser främst i landets större städer har påtalat att det finns oklarheter när det gäller hur miljökvalitetsnormer ska slå igenom i planprocesserna och att det råder en stor osäkerhet om vad som gäller, se bl.a. Miljöbalkskommitténs slutbetänkande (SOU 2005:59 s. 124). Eftersom regleringen avseende miljökvalitetsnormer i PBL är otydlig och ger upphov till tillämpningsproblem och därmed också en rättsosäkerhet när det gäller enskilda projekt är det angeläget med en översyn av behovet av ändrad reglering. Om Miljöbalkskommitténs förslag kan tillgodose önskemålen också ur ett PBL-perspektiv har kommittén inte haft möjlighet att bedöma utan frågan om miljökvalitetsnormers reglering i PBL behöver utredas särskilt. En sådan översyn bör ske snarast.

Särskilt avgränsade områden

I detta sammanhang finns även anledning att beröra önskemålet att kommunerna ska ges ökade möjligheter att i den fysiska planeringen avgränsa områden som överhuvudtaget inte ska få utsättas för vissa typer av störningar i syfte att höja områdenas kvaliteter för att boende eller rekreation. Detta gäller exempelvis s.k. lågstrålande zoner, dit master eller andra strålande anläggningar inte skulle kunna lokaliseras, eller bullerfria områden, som skulle undantas från bullerstörande verksamheter för att säkerställa natur- och rekreativvärden. Bestämmelserna i PBL och i 3 kap. miljöbalken ger stöd för att kommunen i vissa avseenden säkerställer särskilda kvaliteter och värden i avgränsade områden, inte minst genom ställningstaganden i översiktsplaneringen och regler i rättsverkande planer. Kommittén anser inte att det finns skäl att föreslå ändringar i PBL med anledning av de redovisade önskemålen.

Lagstiftningens krav på byggnaders tekniska egenskaper är tillräckliga, men tillämpningen kan behöva förbättras med stöd av föreskrifter

Kommittén ska enligt sina direktiv konkretisera hur den lagstiftning som styr bebyggelsens såväl utformning som förvaltning ska inriktas mot hållbarhet. I dag styr PBL bebyggelsens förvaltning endast undantagsvis, i fråga om vissa speciella samhällskrav. Det normala är att kraven hävdas då byggnadsverk uppförs eller ändras. Kommittén uppfattar inte direktiven så att PBL bör utvidgas i detta avseende, och tillföras generella bestämmelser om regelbunden kontroll och tillsyn av den befintliga bebyggelsen, utan i stället så att de krav som gäller vid nybyggnad och ändring samt den kontroll och tillsyn som erfordras ska vara inriktade på en långsiktigt hållbar kvalitet.

Genom bestämmelserna i 3 kap. PBL hänvisas till kraven som ställs vid uppförande av byggnader i 2 § lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL. Inget av de nio kraven, som anges i 2 § BVL, är ifrågasatt, utan de grundläggande kraven anses både relevanta och rimliga. Kommittén har inte funnit skäl att föreslå ändringar som innebär ytterligare krav på byggnader och anläggningar i BVL för att främja en miljömålet God bebyggd miljö och arbetet för en hållbar utveckling. Däremot anses dagens formulering när det gäller uppfyllandet något otydlig. Kommittén föreslår därför en justering som innebär att texten omformuleras så att det av första meningen även fortsättningsvis framgår att kraven gäller vid uppförande eller ändring. I ett andra stycke läggs sedan avgränsningen som anger att kraven ska vara uppfyllda under en ekonomiskt rimlig livslängd och under förutsättning av normalt underhåll.

De problem som har förts fram när det gäller brister i det tekniska utförandet av byggnader och anläggningar beror i hög grad på brister vid tillämpningen av de grundläggande kraven i BVL. Bättre stöd för tillämpningen samt information och rådgivning om hur bestämmelserna bör tolkas och omsättas i praktiken är därför angeläget. Detta kan i vissa fall behöva ske genom ändring av tillämpningsföreskrifterna. Som kommittén framhåller i avsnitt 3.5.4 kan sådana ändringar vara särskilt befogade när det gäller kraven på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga. Ett annat område gäller kraven på energihushållning. Detta krav har preciserats bl.a. när det gäller nya byggnader och användande av direktverkande el. I 10 § tredje stycket för-

ordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., anges att en- och tvåbostadshus får förses med uppvärmningssystem för direktverkande elvärme, om byggnadens har särskilt goda egenskaper när det gäller energihushållning. Kommitténs uppfattning är att system med direktverkande elvärme ska användas endast undantagsvis och föreslår därför att regeringen omformulerar lydelsen på följande sätt: ”En- och tvåbostadshus får inte förses med uppvärmningssystem för direktverkande elvärme, om inte byggnaden har särskilt goda egenskaper när det gäller energihushållning.”

3.11.3 Behov av ändringar i PBL:s instrument

Förbättringar av planinstrumenten kan gynna hållbar utveckling

Förverkligandet av målet om en hållbar utveckling inom ramen för PBL aktualiserar även förbättringar av planinstrumenten på olika nivåer. Dels behövs en anpassning av reglerna för planernas innehåll för att bättre kunna hantera de utmaningar och sakfrågor som aktualiseras, framförallt i översiktsplaneringen, dels behöver förfarandet förbättras och anpassas. I det följande redovisas en allmän inriktning av de ändringar som aktualiseras för att planinstrumenten ska utnyttjas i arbetet för en hållbar utveckling. Ytterligare motiv och förslagens närmare utformning redovisas i betänkandets kapitel 5–8.

Tydligare bestämmelser om kommunens ansvar att beakta mellankommunala förhållanden

Kommunens planering för hållbar utveckling förutsätter i flera avseenden en samordning med andra kommuner. Av kommitténs redovisning i tidigare avsnitt framgår att det finns brister i samordningen mellan kommuner, särskilt i fråga om detaljhandelsetableringar och andra anläggningar med regional räckvidd eller påverkan. Kommittén anser att såväl bestämmelserna i 2 kap. PBL som i bestämmelserna om planeringsinstrumenten bör införas tydligare krav på hänsyn till förhållandena i berörda kommuner. Förslagen, som redovisas i avsnitten 4.4.2 samt 5.11.1, syftar sammantaget till att kommunen vid överväganden om lokalisering och planläggning av bl.a. anläggningar av mellankommunal betydelse eller påverkan

på ett lämpligt sätt ska samverka med berörda kommuner i tidiga skeden när planer tas fram.

Det behövs nyanserade krav och samtidigt tydligare och enkla regler för översiktsplaneringen

Som redovisats i tidigare avsnitt har begreppet hållbar utveckling i många kommuner tagits till utgångspunkt för en breddning av översiktsplaneringen. Det bör i PBL ges ett uttryckligt stöd för en sådan inriktning, utan att ändra översiktsplanens grundläggande funktion som underlag för beslut om den fysiska miljön.

Samtidigt har andra kommuner, inte minst av resursskäl, inte omarbetat sin första översiktsplan varken med hänsyn till hållbar utveckling eller andra angelägna mål och intressen som har aktualiserats sedan PBL trädde ikraft. För att stimulera till en kontinuerlig översiktsplanering bör det med stöd av PBL ges möjligheter att på ett enklare sätt komplettera översiktsplanen då nya anspråk och intressen aktualiseras. För att öka incitamenten för översiktsplaneringen bör det medges förenklingar i efterföljande planläggning som är i överensstämmelse med den gällande översiktsplanen.

Vidare föreslås att kopplingen mellan översiktsplaneringen och överordnade mål och riktlinjer på andra områden ska redovisas i planen. Detta lägger grunden för en starkare koppling mellan översiktsplaneringen och exempelvis kommunala riktlinjer för bostadsförsörjningen, särskilda riktlinjer för detaljhandeln eller kulturmiljöprogram.

Kommitténs förslag när det gäller översiktsplaneringen redovisas i avsnitt 6.5–6.13.

Bestämmelserna bör ge stöd för planering av befintlig bebyggelse

Många av de problem och brister som har förts fram när det gäller tillgodoseendet av vissa intressen hänger samman med att byggandet allt oftare inriktas mot förtätning och kompletteringar av befintliga bebyggelseområden, där gällande planer är av olika ålder och kvalitet. Ofta saknas en plan som visar övergripande samband, utan de rättsverkande detaljplanerna tas ofta fram i samband med att ett projekt aktualiseras. Bestämmelserna i PBL bör därför ändras för att ge stöd dels för att det upprättas översiktsplaner för geo-

grafiska delområden, dels för att de rättsverkande planerna – detaljplan eller områdesbestämmelser – används i ökad utsträckning för att reglera förändringar och kompletteringar av befintlig bebyggelse. Detta bör ge kommunen bättre förutsättningar att exempelvis hävda krav på hänsyn till kulturmiljön och varsamhet vid efterföljande bygglovsprövning.

I sammanhanget bör även bestämmelserna om kravet på detaljplan i olika situationer ses över så att nuvarande undantagsmöjlighet från kravet på detaljplan för sådana byggnader och anläggningar slopas. Därigenom säkerställs att lämpligheten av exempelvis köpcentra prövas genom en detaljplaneläggning med en miljökonsekvensbeskrivning i förekommande fall.

Kommitténs förslag i fråga om planinstrumenten återfinns i betänkandets kapitel 6–8.

En ändring av systemet för prövning, kontroll och tillsyn kan ge förutsättningar att hävda angelägna intressen och samhällskrav

Flera av de tillämpningsproblem som har kommit fram under utredningsarbetet hänger samman med de bristande möjligheterna för kommunen att pröva eller utöva tillsyn i byggandet. Nackdelarna gäller dels oklarheter när det gäller lovpliktens omfattning dels systemet med åtskilda förfaranden för byggnadsnämndens prövning respektive tillsyn. Det är sannolikt att förtydliganden och ändringar i dessa avseenden ger grund för att angelägna samhällsintressen ska kunna tillgodoses på ett bättre sätt. Det kan exempelvis ifrågasättas om det är motiverat att behålla nuvarande skillnader i fråga om lovpliktens omfattning inom respektive utanför områden med detaljplan. Också kraven på vilka anläggningar som ska vara lovpliktiga behöver övervägas, inte minst med tanke på deras påverkan på den omgivande fysiska miljön. Det finns även anledning att ge ett mer uttryckligt stöd för att detaljplanen inte behöver vara uttömmande när det gäller byggnaders utformning, utan att bygglovsprövningen – om det saknas uttryckliga regler i planen – ska ske mot PBL:s generella kravbestämmelser. Det största förändringsbehovet gäller emellertid att åstadkomma en mer sammanhållen bygglovsprocess, som även innefattar en prövning av förutsättningarna för att uppfylla de tekniska egenskapskraven. Vidare behövs en förskjutning mot insatser i tidiga skeden genom utökat förhandsbesked, samråd efter bygglovsöskan och ökad vikt åt

kontroll av utförd projektering. Byggsamrådet bör som hittills vara ett forum för dialog mellan byggherren och byggnadsnämnden, men berörda grannar och andra intressenter ges utvidgade möjligheter att få information vid bygglovet. Kommitténs förslag till ändringar av systemet för bygglov, tillsyn och kontroll redovisas i kapitel 10.

4 Allmänna intressen och samhällskrav

Sammanfattning

Bestämmelserna i 1–3 kap. innehåller PBL:s grundläggande mål och syften, allmänna intressen vid planläggning m.m. samt krav på utformning av byggnader. Kommitténs uppdrag avseende hållbar utveckling tillsammans med önskemål om ändringar i det materiella innehållet i enskilda bestämmelser för att tillgodose skilda önskemål och förslag om tydligare eller nya bestämmelser har motiverat en översyn av kapitlen och förslag till ändringar. Några ändringar, som snarast är av redaktionell karaktär, motiveras av tillämpningsproblem och oklarheter i fråga om grundläggande begrepp och definitioner. Syftet är att ge en tydligare och mer enhetlig grund för de skilda beslut som ska fattas med stöd av bestämmelserna.

För att få en mer logisk och överskådlig struktur föreslås att de olika paragraferna i 1 kap. ges en ny ordningsföljd. Därutöver föreslås vissa ändringar och förtydliganden när det gäller kommunens handlingsutrymme vid beslut enligt PBL samt omfattningen av lämplighetsbedömningar. Bestämmelserna om de allmänna intressena i 2 kap. och kraven i 3 kap. föreslås samlade i ett gemensamt avsnitt med en ny struktur och delvis ett nytt innehåll. Syftet är att tydliggöra vilka allmänna intressen som ska läggas till grund för olika typer av lämplighetsbedömningar, dvs. vid beslut om användning av mark- och vattenområden lokalisering av bebyggelse samt utformning av bebyggelse.

Kommittén föreslår även vissa förändringar när det gäller bestämmelsernas innehåll. De olika dimensionerna i hållbar utveckling – den sociala, den ekologiska samt den ekonomiska – bör ges ett uttryckligt stöd i en ny bestämmelse och utgöra ett allmänt intresse som ska beaktas inom hela PBL:s tillämpningsområde. Bestämmelserna i 2 kap. bör även ställa krav på hänsyn till möjligheterna att hantera avfall och att förebygga riskerna för översvämningar och andra olyckor. För att främja en önskvärd mellankom-

munal samverkan inför beslut om anläggningar med regional räckvidd och påverkan, exempelvis utveckling av externa köpcentra och bostadsbyggande, bör kraven på hänsyn till planeringen och förhållanden i berörda kommuner stärkas. Kommunen bör även ges ett bättre stöd för att hävda vissa samhällsintressen genom förtydliganden i bestämmelserna, t.ex. när det gäller krav på utformning och hänsyn till kulturmiljö och varsamhet.

4.1 Bakgrund

Direktiven för översynen anger inte uttryckligen att kommittén ska föreslå ändringar i dessa bestämmelser. En samlad analys och översyn av bestämmelserna aktualiseras dock av flera skäl. Bestämmelserna i 1–3 kap. PBL ger sammantaget ramar och grundläggande utgångspunkter för innehållet i olika planformer och för bygglovsprövningen. Förslag till förändringar av planinstrumentens innehåll och av grunderna för lovprövningen behöver samspela med de materiella bestämmelserna. Bestämmelserna har även betydelse för utförandet av byggnader genom hänvisningen till kraven i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnader. Tyngdpunktsförskjutningar och ändringar i gränssnitten mellan olika instrument och beslutsnivåer bör tas till utgångspunkt för en diskussion om samband och gränsdragningen mellan bestämmelserna i 1, 2 och 3 kap.

Också kommitténs övergripande uppdrag om PBL som instrument för hållbar utveckling och betoningen av miljömålen aktualiserar en diskussion om de grundläggande materiella bestämmelserna. Som redovisats i avsnitt 3.11. anser kommittén att också vissa andra mål och intressen som pekas ut i direktiven bör återspeglas i bestämmelserna.

Det har dessutom under utredningsarbetet förts fram att det finns oklarheter när det gäller den lagtekniska utformningen av bestämmelserna när det gäller såväl innebörden av olika begrepp som tillämpningsområdet. Vidare har det redovisats ett antal förslag till kompletteringar eller ändringar av bestämmelserna om mål, allmänna intressen och krav.

4.2 De nuvarande bestämmelsernas syfte och funktion

Bestämmelserna i 1 kap. PBL

I PBL:s inledande bestämmelser i 1 kap. behandlas allmänt lagens allmänna syfte och övergripande mål, plansystemets uppbyggnad, grundläggande regler för tillståndsprövning och lov, grundläggande förutsättningar för vissa beslut samt grundläggande ansvarsfördelning och uppgifter (kommunalt planmonopol, byggnadsnämnd, länsstyrelsens uppgifter, tillsyn och uppsikt).

Bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. PBL

I 2 kap. anges de grundläggande samhällsintressen som ska beaktas vid den lämplighetsbedömning som ska ske vid rättsverkande planläggning eller vid prövningen av lokalisering av nya byggnader och anläggningar i områden utanför detaljplan. Syftet med införandet av dessa var bland annat att vid bygglovsprövningen utanför detaljplan ge grund för en bedömning av lämpligheten av lokaliseringen i stort utifrån allmänna intressen, och inte som tidigare att pröva ansökningar mot ett generellt tätbebyggelseförbud. Bestämmelserna i 2 kap. uttrycker de krav som statsmakterna ställer på kommunen vid besluten och anger ramar för kommunens handlingsutrymme. De generellt formulerade intressena ska tolkas och avvägas mot varandra av kommunen i den fysiska planeringen eller vid bygglovsbeslut.

Sedan PBL trädde i kraft har bestämmelserna i 2 kap. ändrats i några avseenden. År 1996 genomfördes exempelvis ändringar i syfte att stärka miljöhänsynen genom bestämmelser om en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar samt bestämmelser om hänsyn till behovet av parker och andra grönområden. År 1998 förtydligades att bebyggelsen ska ges en estetiskt tilltalande utformning.

Kraven på byggnader och anläggningar i 3 kap. PBL

Krav på byggnaders placering och utformning regleras i 3 kap. 1–3 och 10–13 §§. De mellanliggande 4–9 §§ har upphävts och bestämmelserna har i valda delar överförs till lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, byggverkslagen (BVL), dit en hänvis-

ning görs i 3 kap. 3 § PBL. Kraven på byggnader åtföljs i 14 § av motsvarande krav på andra anläggningar och i 15–18 §§ av särskilda krav på tomter och allmänna platser.

Bestämmelserna är enligt 8 kap. 11 och 12 §§ tillämpliga vid prövning av ansökningar om bygglov innanför respektive utanför område med detaljplan.

4.3 Några generella erfarenheter och problem

Bestämmelserna i 1–3 kap. PBL har inte ifrågasatts, utan det tycks finnas en allmän uppslutning kring behovet av vissa grundläggande och gemensamma bestämmelser om plan- och beslutsformer, uppgifter och ansvarsfördelning i ett inledande kapitel samt att inledningsvis i lagen samla bestämmelser om materiella grunder för olika beslut. Att det i en lag av PBL:s karaktär som bygger på en långtgående decentralisering till kommunerna finns anledning att både ställa grundläggande materiella krav och precisera ramarna för kommunens handlingsutrymme är heller inte ifrågasatt. Däremot har det framförts kritik och lämnats förslag som rör såväl bestämmelsernas utformning som deras tillämpning.

Kritik mot bristande respekt för kommunens handlingsutrymme

En återkommande uppfattning som framförallt kommunala företrädare har fört fram är att det inte alltid finns en förståelse för att flertalet allmänna intressen i 2 kap. ska tolkas och omsättas av kommunen i planer och beslut och att reglerna ger kommunen ett betydande handlingsutrymme. Detta aktualiseras främst i översiktsplaneringen som enligt bestämmelserna i 4 kap. 1 § ska redovisa de allmänna intressen som kommunen anser bör beaktas. Det anses att det finns en tendens till att sektorsföreträdare med stöd av bestämmelserna om allmänna intressen för fram önskemål på översiktsplanens innehåll vilket medverkar till att översiktsplanen ibland blir omfattande redovisningsdokument för allmänna intressen, i stället för att redovisa de för kommunen strategiska sakfrågorna. Inte heller länsstyrelsen anses fullt ut respektera kommunens ansvar för de allmänna intressena, genom att inte tydligt skilja på råd om olika allmänna intressen inom kommunens beslutsut-

rymme och sådana synpunkter som berör statliga intressen som kan leda till ingripande i sena skeden.

Oklarheter i utformningen av bestämmelserna anses försvåra tillämpningen

Också innebörden av olika bestämmelser liksom de inbördes sambanden mellan olika bestämmelser har diskuterats. I vissa avseenden anses att tillämpningen av bestämmelserna i enskilda beslut försvåras av att det finns både överlappningar och oklarheter i gränsdragningen mellan olika bestämmelser. Den åtskillnad mellan regler för lokaliseringsprövning och planläggning i 2 kap. samt regler för bygglovsprövning i 3 kap. som nuvarande bestämmelser i 2 och 3 kap. syftar till är inte entydig eller helt konsekvent, varken när det gäller innehåll eller begrepp. Åtskillnaden mellan allmänna intressen som bör tillgodoses och krav som ska uppfyllas är också missvisande. Även kraven är uttryck för allmänna intressen. I praktiken kan det därför ibland vara svårt att göra en gränsdragning mellan lokaliseringskrav och krav på byggnaders placering och utformning.

Denna oklarhet förstärks dessutom av att skilda begrepp inte definieras på ett enhetligt eller konsekvent sätt och att definitioner används med olika innebörd. Det gäller exempelvis begrepp som planering, planläggning, bebyggelse, bebyggelsemiljö, den byggda miljön, byggnader och anläggningar.

Bestämmelserna i 3 kap. anses ge svagt stöd för att hävda vissa samhällskrav

Tillämpningen av kraven på utformning i 3 kap. anses i vissa avseenden vara osäker, inte minst mot bakgrund av erfarenheterna från överprövade ärenden. Bestämmelsernas utformning anses genom vaga begrepp och bedömningsgrunder ge ett svagt stöd för kommunens bedömningar i enskilda ärenden. Det anses särskilt svårt att i praktiken hävda utformningskraven i 3 kap. inom områden med detaljplan, om kraven inte uttrycks i planbestämmelser, trots att bestämmelserna i 8 kap. 11 § anger att prövningen ska ske mot såväl detaljplanen som bestämmelserna i 3 kap. Framförallt gäller detta kraven på hänsyn till omgivningen i 1 § och varsamhet vid

ändringar i 10 §. Svårigheterna anses i sin tur medverka till att detaljplanerna blir alltmer detaljreglerande, vilket komplicerar både planprocessen och den efterföljande bygglovsprövningen.

Också oklarheter i fråga om räckvidden av bestämmelserna har förts fram och lagts till grund för önskemål om tydliggöranden av vilka bestämmelser som ska omfatta såväl bebyggelse som enstaka byggnader och ändringar av befintliga byggnader.

En annan synpunkt som har förts fram är att byggnadsnämndens möjlighet att säkerställa vissa samhällskrav är begränsade under bygglovsprövningen som i huvudsak avser placeringen och den yttre utformningen. Säkerställandet av flera av samhällskraven, såsom varsamhet och tillgänglighet, beror även ofta på den inre utformningen och det tekniska utförandet, där nämnden endast kan utöva tillsyn i ett sent skede av byggprocessen.

Problemen har tagits till utgångspunkt för förslag att förtydliga och i vissa fall skärpa kraven på utformning av byggnader, att förtydliga tillämpningsföreskrifterna till BVL i förordningen om tekniska egenskapskrav, BVF, särskilt vid ändring av byggnader, samt att ge byggnadsnämnden möjligheter till en dialog om samhällskrav i tidigare skeden av byggprocessen.

Önskemål och förslag som rör bestämmelserna i 1–3 kap.

Under PBL-översynen har det i skrivelser, andra utredningar och vid olika möten lämnats synpunkter och förslag som i olika avseenden aktualiserar en diskussion om ändringar av bestämmelserna om de allmänna intressena. Några av dessa är:

- att konkurrensintressena bör tydliggöras i 2 kap. PBL med hänvisning till att kommunernas tillämpning av PBL kan innebära begränsningar för en effektiv konkurrens när det gäller framförallt etablering av detaljhandel (förslag från Konkurrensverket i skrivelse till PBL-kommittén),
- att de nationella miljömålen bör utgöra tydliga utgångspunkter för planeringen enligt och i vissa fall göras bindande i syfte att ge tydliga ramar för kommunens beslut om bland annat etablering av detaljhandel (förslag från Svenska Naturskyddsföreningen),
- att kollektivtrafikens intressen ska synliggöras som ett allmänt intresse i 2 kap. 3 § 3 samt i 2 kap. 4 § 4 (förslag från Kollektiv-

trafikutredningens betänkande Kollektivtrafik med människan i centrum, SOU 2003:67),

- att behovet av utrymme för lek och fysisk aktivitet bör ges större tyngd i kommunernas planering,
- att kommunerna i sin planering ska ta större hänsyn till behovet av att värna tillgången till egen koloni- och odlingslott,
- att hänsynen till energiförsörjningen ska förstärkas och förtydligas med hänsyn till behovet av en samplanering mellan energiföretagens planering och den kommunala planeringen,
- att kvinnors delaktighet och jämställdhetsperspektivet bör synliggöras som utgångspunkter för planering och beslut enligt PBL,
- att barns och ungdomars intressen bör synliggöras och att krav på särskild hänsyn till deras synpunkter bör införas (förslag från Barnsäkerhetsdelegationen i betänkandet Från barnolycksfall till barns rätt till säkerhet och utveckling, SOU 2003:127),
- att äldres behov ska uppmärksammas i den kommunala planeringen (önskemål från utredningen om äldres behov, betänkandet Äldrepolitik för framtiden – 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning, SOU 2003:91),
- att de nationella folkhälsomålen bör uppmärksammas i kommunernas planering,
- att behovet av service bör utgöra en del i översiktsplaneringen och beaktas från bl.a. ett regionalt perspektiv,
- att behovet av mellankommunal samverkan vid planläggning och beslut som har betydelse eller effekter för andra kommuner tydligt ska framgå,
- att utformnings- och varsamhetsbestämmelserna ska förstärkas
- att kravet på att tomter ska hållas i vårdat skick ska tydliggöras samt
- att föra över exempelvis kraven på tillgänglighet och användbarhet från BVL till PBL.

4.4 Överväganden och förslag

Bestämmelserna i 1–3 kap. PBL fyller en viktig funktion genom att ange lagstiftningens grundläggande utgångspunkter och olika allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning, bygglovsprövning, tillsyn samt kontroll. Bestämmelserna bör därför i princip behålla sin nuvarande karaktär och allmänna utformning. Kommittén

anser emellertid att de tillämpningsproblem och de förslag till ändringar som redovisats under utredningsarbetet bör läggas till grund för en viss översyn av bestämmelserna. De oklarheter som finns när det gäller tillämpningsområdet och räckvidden bör undanröjas och bestämmelserna utformas så att de ger ett tydligare stöd för tillämpningen. Vissa ändringar och förtydliganden bör också ske med utgångspunkt i kommitténs bedömningar avseende hållbar utveckling och särskilt utpekade mål och intressen som redovisats i kapitel 3.

Kommitténs förslag innebär både en översyn av den inbördes ordningen mellan olika bestämmelser samt vissa förtydliganden och tillägg. Syftet med förslagen är att lägga grunden för en bättre tillämpning och tydliggöra tillämpningsområdet genom en mer logisk och överskådlig struktur samt tydligare bestämmelser.

4.4.1 Översyn av 1 kap. PBL

Utgångspunkter för kommitténs förslag

I PBL:s inledande bestämmelser i 1 kap. behandlas lagens syfte och uppbyggnad. I de nuvarande bestämmelserna anges i 1–4 §§ i mycket allmänna ordalag lagens övergripande syften och dess huvudsakliga inslag, dvs. plansystemets grunder och de olika prövningsformerna. I 5 och 6 §§ finns bestämmelser av grundläggande innebörd om förhållandet mellan allmänna och enskilda intressen. Därefter anges i 7 och 8 §§ de myndigheter som i första hand tillämpar lagen eller som har tillsyn över tillämpningen. I 9 § finns en hänvisning till BVL.

Utgångspunkten för kommitténs överväganden när det gäller 1 kap. är att kapitlets allmänna karaktär och sakliga innehåll i huvudsak bör behållas men att det finns anledning att dels se över kapitlets struktur och den inbördes ordningen mellan de olika bestämmelserna, dels förtydliga och utveckla några av lagens grundläggande principer.

Av stor betydelse i en lagstiftning av PBL:s karaktär är hur de grundläggande frågorna om befogenheter och ansvar mellan det allmänna och enskilda intressenter regleras. Vidare är viktigt hur olika uppgifter och befogenheter fördelas mellan stat och kommun och mellan politiskt tillsatta organ, myndigheter och domstolar.

När det gäller det första kapitlets struktur föreslås därför att de grundläggande principerna om förhållandet mellan allmänna och

enskilda intressen tas upp direkt efter den inledande portalparagrafen. Sedan bör följa de bestämmelser som uttrycker grundprinciperna om kommunens ansvar för planläggning och om förhållandet mellan stat och kommun när det gäller inflytandet över beslut om användningen av mark och vatten. Först därefter bör redovisas dels de olika planinstrumenten och beslutsformerna i övrigt, dels olika myndigheter med uppgifter enligt lagen. Med angivna utgångspunkter föreslås PBL:s inledande kapitel få följande innehåll.

Den inledande portalparagrafen bör behållas oförändrad

När det gäller den inledande portalparagrafen i 1 kap. 1 § föreslås inga förändringar. Paragrafen inleds med en mening som anger PBL:s tillämpningsområde, dvs. att lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Därefter följer en mening som på ett mycket allmänt hållt sätt redovisar lagens syfte. Enligt denna bestämmelse syftar PBL till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Som tidigare berörts har många synpunkter kommit under kommitténs arbete på att olika angelägna allmänna intressen på ett tydligare sätt ska betonas i PBL:s inledande bestämmelser. Kommitténs bedömning är emellertid att den nuvarande beskrivningen på ett tillräckligt och väl avvägt sätt anger vad som bör anses vara lagens övergripande syften. Varje precisering riskerar att leda till krav på ytterligare kompletteringar. Den inledande bestämmelsen bör därför behållas på en mycket generell nivå. Kommittén återkommer vid behandlingen av innehållet i 2 kap. till vissa olika allmänna intressen som det kan finnas anledning att där markera ytterligare i lagtexten.

Principer om olika typer av allmänna lämplighetsbedömningar bör framgå

En grundläggande princip i PBL är att ställningstaganden när det gäller markanvändningen ska ske mot bakgrund av bedömningar av vad som från allmän synpunkt är en lämplig utveckling. Detta

framgår i dag av flera olika bestämmelser i 1–3 kap. PBL. I 1 kap. 6 § anges således att mark ska vara från allmän synpunkt lämpad för ändamålet för att få användas för bebyggelse. I 2 kap. 1 § anges att mark- och vattenområden ska användas för de ändamål för vilka de är mest lämpade. Av olika bestämmelser i 2 och 3 kap. framgår vidare att såväl lokalisering och placering som utformning av bebyggelse ska ske med hänsynstagande till olika allmänna intressen.

Det kan nu finnas skäl att försöka att något tydligare systematisera beskrivningen av i vilka avseenden allmänna intressen har en grundläggande betydelse vid lagens tillämpning. I lagens första kapitel bör anges de olika typer av lämplighetsbedömningar eller de olika slag av situationer där allmänna intressen är av grundläggande betydelse vid prövningen. I efterföljande kapitel kan sedan så långt det bedöms som möjligt och lämpligt anges vad de allmänna intressena närmare innebär i sak.

Mot angiven bakgrund föreslås att 1 kap. 2 § inleds med en bestämmelse som anger att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är från allmän synpunkt mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov, samt att företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Utgångspunkten är här vad som får anses vara ett grundläggande perspektiv vid markanvändningsplanering, nämligen hur ett visst område kan användas på mest lämpliga sätt. Detta perspektiv är främst aktuellt vid översiktlig planering och vid sådan detaljplanläggning som inte i första hand utgår från ett konkret projekt. Bestämmelsen motsvarar nuvarande första stycket i 2 kap. 1 §.

Som ett andra stycke i 1 kap. 2 § föreslås en bestämmelse som motsvarar första meningen i nuvarande 1 kap. 6 §. Bestämmelsen innebär att mark, för att den ska få användas för bebyggelse, måste vara från allmän synpunkt lämplig för ändamålet. Utgångspunkten är här en lokaliseringsbedömning, nämligen om ett visst aktualiserat bebyggelseprojekt kan godtas på föreslagen plats. Bedömningen av om en viss lokalisering är lämplig är främst aktuell vid lovprövning eller vid sådan detaljplanläggning som i första hand avser ett konkret projekt.

Som ett tredje stycke i 1 kap. 2 § föreslås en bestämmelse som anger att bebyggelse ska ges en från allmän synpunkt lämplig och ändamålsenlig utformning. Denna bestämmelse saknar en direkt motsvarighet i nuvarande lagtext men ger uttryck för den princip om att också bebyggelsemiljöns utformning ska tillgodose allmän-

na lämplighetskrav som ligger bakom olika bestämmelser i nuvarande 2 och 3 kap.

Genom de nu föreslagna bestämmelserna i 1 kap. 2 § läggs således tidigt fast att såväl vid allmänna planmässiga bedömningar av användningen av mark och vatten som vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse ska utgångspunkten vara vad som är lämpligt från allmän synpunkt. Av betydelse i sammanhanget är att dessa lämplighetsbedömningar till stor del har karaktären av allmänna skönsmässiga bedömningar som det lagts på politiskt utsedda organ att göra. Också de konkretiseringar av vad de allmänna intressena innebär i sak som följer i 2 kap. lämnar i allmänhet de beslutande myndigheterna ett betydande handlingsutrymme. Bestämmelserna i 1 kap. 2 § ska ses i samband bl.a. med föreslagna bestämmelser i 1 kap. 4 §, där det framgår att det i första hand är kommunen som har att göra dessa allmänna lämplighetsbedömningar. Bestämmelserna ska också ses i samband med den föreslagna nya bestämmelsen i 13 kap. 7 §, av vilken framgår att den myndighet som har att pröva överklaganden av kommunala beslut enligt PBL i princip inte ska göra några egna bedömningar i sak i den del prövningen avser sådana allmänna lämplighetsbedömningar som bestämmelsen i 1 kap. 2 § handlar om. Kommitténs förslag i dessa avseenden redovisas i avsnitt 12.5.6.

Principerna för förhållandet mellan berörda allmänna och enskilda intressen bör förtydligas

Redan av den inledande portalparagrafen framgår att tillämpningen av PBL till stor del handlar om att finna en balans mellan de allmänna och de enskilda intressen som gör sig gällande vid olika ställningstaganden som berör samhällsutvecklingen. Det finns därför skäl att tidigt i lagtexten komplettera med bestämmelser som anger utgångspunkter för vad ett tillgodoseende av allmänna och enskilda intressen innebär för PBL:s del.

Även om det, i enlighet med vad som angetts i det föregående, är en grundläggande princip att bedömningar enligt PBL ska utgå från vad som är en från allmän synpunkt lämplig markanvändning, ska dock alltid hänsyn tas också till berörda enskilda intressen. Detta framgår i gällande lagtext av 1 kap. 5 §, som anger att både allmänna och enskilda intressen ska beaktas vid prövning enligt PBL, om inte annat är särskilt föreskrivet. För att markera betydelsen av att de

allmänna intressena alltid ska vägas mot berörda enskilda intressen bör en bestämmelse med denna innebörd nu tas in i direkt anslutning till bestämmelsen i 1 kap 2 § om de allmänna intressena.

Det kan också finnas skäl att överväga utformningen av bestämmelsen om beaktande av enskilda intressen. Sedan PBL infördes har den s.k. Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna blivit en del av svensk rätt. En för tillämpningen av PBL viktig del av denna konvention är den s.k. proportionalitetsprincipen som brukar beskrivas som ett krav på att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen. Det har ifrågasatts om det sista ledet i den nuvarande bestämmelsen i 1 kap. 5 §, dvs. formuleringen ”om inte annat är särskilt föreskrivet”, är helt förenligt med konventionen. För att det inte ska råda någon tvekan om att konventionen gäller föreslås att den angivna formuleringen utgår ur lagtexten.

Det kan därutöver övervägas om det inte finns skäl att komplettera lagtexten i förslaget till ny 1 kap. 3 §, så att det på ett tydligare sätt framgår att de avvägningar som ska ske i olika ärenden alltid ska ske med iakttagande av proportionalitetsprincipen. Det kan i och för sig ifrågasättas om en sådan precisering är nödvändig eftersom principen redan gäller. Med hänsyn bl.a. till de förslag som läggs om förtydliganden i 1 kap. 2 § respektive 1 kap. 4 § av de allmänna intressenas betydelse och om kommunens avgörande inflytande i vissa avseenden när det gäller frågor om markanvändningen finns det emellertid skäl att också särskilt markera de enskilda intressenas betydelse vid lagens tillämpning. Därmed upprätthålls på ett tydligt sätt i lagstiftningen den balans mellan olika intressen som är nödvändig för att PBL ska kunna fungera väl och lagstiftningen respekteras. Det föreslås därför att det i lagtexten anges att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.

För några situationer kan diskuteras i vad mån nuvarande reglering i PBL innebär att tillräcklig hänsyn ska tas till de enskilda intressena. I 5 kap. 11 § andra stycket anges således att en detaljplan kan ändras eller upphävas efter genomförandetidens utgång utan att rättigheter som uppkommit genom planen beaktas. Detta kan ge intrycket att något utrymme att tillämpa proportionalitetsprincipen inte skulle finnas. Bestämmelsens egentliga innebörd är emellertid i första hand att de byggrätter som ges i en detaljplan är att

betrakta som tidsbegränsade på samma sätt som de rättigheter som ges genom ett beslut om lov. Ett lov som inte tagits i anspråk inom föreskriven tid måste förnyas om det ska kunna utnyttjas. Byggrätter enligt detaljplan är på motsvarande sätt garanterade endast under planens genomförandetid, även om de inte som lov upphör automatiskt utan först efter särskilt beslut. Att en i plan given byggrätt upphävs innebär emellertid inte utan vidare att det därefter blir omöjligt att utnyttja marken för bebyggelse. Om planen upphävs får frågan om möjligheten att bygga i stället prövas genom bygglov. Om planen ändras sker prövningen när planens nya innehåll fastställs. I båda dessa situationer ska en proportionalitetsbedömning ske.

Two andra situationer där det finns anledning att särskilt betona att också en proportionalitetsbedömning måste ske vid prövningen i det enskilda ärendet är när en ansökan om bygglov avslås med hänvisning till detaljplanekravet eller när byggnadsnämnden med tillämpning av 8 kap. 23 § beslutar om anstånd med avgörandet om lov. I det första fallet är det inte tillräckligt med enbart en generell hänvisning till att det t.ex. i en översiktsplan förutsätts att lovprövning inom området ska föregås av detaljplaneläggning. Det krävs också att en bedömning och en avvägning görs i det enskilda fallet. Även i anståndsfallet är det viktigt att byggnadsnämnden anger skälet till att ärendet enligt nämnden inte kan avgöras genast. Det bör i sammanhanget framhållas att kravet på en proportionalitetsbedömning inte i sig innebär att inte allmänna intressen ofta kommer att överväga vid den prövning som ska ske. Vid tillämpningen av Europakonventionen har Europadomstolen låtit i nationell lagstiftning reglerade allmänna intressen av att kunna styra markanvändningen få stor tyngd. Det viktiga är att en avvägning alltid görs i det enskilda ärendet och att beslut som går emot enskilda intressen har en tillräcklig motivering.

Varken den nuvarande eller den föreslagna bestämmelsen preciserar närmare hur avvägningen mot de enskilda intressena ska göras eller vad kravet på rimlig balans innebär i olika situationer. Det finns dock några särskilda regler i PBL som för vissa situationer preciserar förutsättningarna för den avvägning mellan olika intressen som ska göras i ett ärende. Bestämmelserna om genomförandetidens betydelse för möjligheterna att ändra eller upphäva planer är ett exempel på sådana regler. Ett annat exempel är bestämmelserna i 5 kap. 2 § om betydelsen av befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden vid utformningen av detaljplaner, sär-

skilt när det gäller planbestämmelser med s.k. expropriativa effekter. Också de bestämmelser som nu finns i 3 kap. 2 § om hänsyn till omgivningen är av betydelse i sammanhanget. De visar också att det kan finnas olika motstående enskilda intressen i många ärenden som kan behöva beaktas. Kommittén återkommer till dessa frågor i avsnitt 12.5.6.

Kommunernas inflytande över markanvändning och byggande behöver förtydligas

I 1 kap. 2 § finns i dag en bestämmelse som anger att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Bestämmelsen avses ge uttryck för det s.k. kommunala planmonopolet. Med den föreslagna nya strukturen i 1 kap. PBL bör regleringen av kommunens, och därmed indirekt också statens, inflytande över allmänna ställningstaganden i markanvändningsfrågor följa efter bestämmelserna om beaktande av allmänna och enskilda intressen och således regleras i en ny 1 kap. 4 §.

Det inflytande som PBL ger kommunen i markanvändningsfrågor tar sig flera uttryck. Den formella rätten att besluta i frågor om planläggning är det kanske tydligaste av dessa. Det är också den fråga som den nuvarande bestämmelsen i första kapitlet handlar om. Med PBL:s tillkomst försvann den tidigare statliga fastställelseprövningen av planer. Det är nu kommunen som inom de ramar som lagstiftningen anger själv beslutar om att upprätta rättsverkande planer och att anta dessa. Kommunens ensamrätt omfattar inte bara befogenheten att besluta om planernas utformning utan innebär också att kommunen själv avgör om en plan över huvud taget ska upprättas och antas eller inte. Detta framgår av att ett kommunalt beslut om att inte anta, ändra eller upphäva en rättsverkande plan endast kan överklagas i den ordning som gäller för s.k. laglighetsprövning enligt kommunallagen. För att också bestämmelsen i första kapitlet om kommunens roll när det gäller planläggning på ett tydligare sätt ska uttrycka denna del av kommunens befogenheter föreslås att formuleringen om att det är en kommunal angelägenhet att ”planlägga” användningen av mark och vatten ändras till att det är en kommunal angelägenhet att ”besluta om planläggning av” användningen av mark och vatten.

En annan viktig aspekt av den decentralisering till kommunerna av beslutsfattandet som skedde genom PBL-reformen är att det

lagts på kommunerna att självständigt göra de lämplighetsbedömningar när det gäller markanvändning och byggande som lagstiftningen förutsätter. Endast i de fall som direkt anges i 12 kap. kan staten på eget initiativ ingripa i fråga om innehållet i de kommunala besluten. Detta anses också innebära att statliga organ inte heller vid den överprövning som sker efter överklaganden av kommunala beslut ska ändra kommunens lämplighetsbedömningar annat än då klagandenas enskilda intressen åsidosatts (prop. 1985/86:1 s. 364 f.). Den senast angivna principen har emellertid inte fått något direkt uttryck i lagtext även om den tydligt framgår av förarbeten och praxis.

Som närmare kommer att utvecklas i senare avsnitt (se avsnitt 12.5.6) finns det nu anledning, bl.a. med hänsyn till olika förslag om att i allt högre grad lägga över besvärspövningen enligt PBL på domstolar, att överväga en lagreglering av principen om kommunens rätt att göra de lämplighetsbedömningar avseende olika allmänna intressen som tillämpningen av PBL innebär. En sådan lagreglering bör ske dels genom en bestämmelse i första kapitlet som allmänt anger att det är kommunens uppgift att göra ifrågavarande lämplighetsbedömningar, dels genom en bestämmelse i 13 kap. som behandlar besvärspövningens omfattning. Det föreslås därför nu att 1 kap. 4 § får ett andra stycke som anger att rätten att, inom det handlingsutrymme som lagen ger, bestämma om användningen av mark och vatten är förbehållen kommunen utom i de särskilt reglerade fall då staten kan ingripa med stöd av 12 kap. PBL. Förslaget till ny reglering i 13 kap. PBL behandlas närmare i betänkandets avsnitt 12.5.6.

Den nu föreslagna bestämmelsen innebär ingen förändring i sak i förhållande till dagens tillämpning av PBL. Det bedöms emellertid som angeläget att en så grundläggande princip som ansvarsfördelningen mellan kommunala beslutsorgan och överprövande statliga organ behandlas också i lagtexten och då redan i PBL:s inledande kapitel.

Det är viktigt att betona att den föreslagna bestämmelsen inte innebär en total frihet för kommunen att godtyckligt göra vilka avvägningar den vill. Av formuleringen ”inom det handlingsutrymme som denna lag ger” framgår att vad det handlar om är att kommunen ska få disponera över den frihet som finns att göra skönsmässiga bedömningar när det gäller de olika allmänna intressen som PBL ska tillgodose. Ju öppnare beskrivningen av de allmänna intressena är i lagen, desto större är handlingsutrymmet. Omvänt gäl-

ler att i de fall där lagtexten på ett mera precist sätt reglerar det allmänna intresset kan handlingsutrymmet i stället vara begränsat. Som exempel på bestämmelser som ger ett mycket begränsat handlingsutrymme kan nämnas 4 kap. 7 § och 8 § miljöbalken, till vilka bestämmelser PBL hänvisar och där tydliga regler ges om vad som kan tillåtas inom en nationalstadspark eller få påverka ett område som ingår i det europeiska nätverket Natura 2000. I de fall där bestämmelserna i 12 kap. PBL är tillämpliga är länsstyrelsen skyldig att ingripa mot ett kommunalt beslut som strider mot gällande regler. Frågan om kommunens beslut ligger inom handlingsutrymmet kan också komma att prövas efter överklagande.

Allmänt gäller dessutom att handlingsutrymmet alltid begränsas av kravet på hänsynstagande till berörda enskilda intressen. Kommunen har att bedöma vad de allmänna intressena innebär men sedan ska dessa allmänna intressen i allmänhet vägas mot de olika enskilda intressen som gör sig gällande i ett ärende, varvid proportionalitetsprincipen ska tillämpas. Kommunens avvägningar mellan de allmänna intressena och berörda enskilda intressen kan alltid bli föremål för prövning efter överklagande.

Bestämmelserna om PBL:s olika prövningsformer och berörda myndigheters uppgifter bör förtydligas och justeras

Efter de nu behandlade bestämmelserna av mera principiell innebörd bör i fortsättningen av 1 kap. ges en översiktlig beskrivning av PBL:s olika planformer och former för prövning i övrigt samt av berörda myndigheters uppgifter. Sådana bestämmelser finns redan i dag i detta kapitel och i dessa delar föreslås endast begränsade justeringar som en konsekvens av ändringar i övrigt som kommittén föreslår.

1 kap. 5 § i förslaget innehåller en beskrivning av PBL:s olika planformer som motsvarar nuvarande 1 kap. 3 §. Beskrivningen av översiktsplanen modifieras något med hänsyn till de förslag om en delvis ändrad inriktning av översiktsplaneringen som kommittén föreslår (se avsnitt 6.5.3). På motsvarande sätt justeras beskrivningen av vad som kan regleras med områdesbestämmelser (se avsnitt 8.3). Stycket om fastighetsplaner tas bort eftersom kommittén föreslår att sådana inte längre ska kunna antas (se avsnitt 9.5.3).

Förslaget till 1 kap. 6 §, som behandlar olika former av lov m.m. och som motsvarar nuvarande 1 kap. 4 § anpassas till att systemet med särskild byggnmälan föreslås avskaffat (se avsnitt 10.1.2).

I 1 kap. 7 § föreslås en ny bestämmelse för att tydliggöra att kommunens uppgifter enligt PBL också omfattar tillsyn. I nuvarande 1 kap. saknas uttryckliga bestämmelser om kommunal tillsyn. I nuvarande 1 kap. 7 § anges visserligen att det i varje kommun ska finnas en byggnadsnämnd, som bland annat ska ha i uppgift att ha det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten. Tillsynsåtgärder har emellertid en så viktig funktion bl.a. för att få en bättre efterlevnad av lagstiftningens olika bestämmelser om byggande att deras roll bör betonas tydligare redan i det inledande kapitlet. Tillsyn är vidare den enda form av prövning som kan aktualiseras i de fall då byggande undantas från lovplikt och någon obligatorisk prövning i förväg således inte sker. Kommittén föreslår därför att olika former av tillsynsverksamhet också ska beröras i 1 kap. på samma översiktliga sätt som de olika formerna för planläggning och lovgivning.

I förslaget till 1 kap. 8 och 9 §§ behandlas byggnadsnämndens respektive länsstyrelsens och Boverkets uppgifter enligt PBL. Bestämmelserna motsvarar nuvarande 1 kap. 7 och 8 §§. En begränsad justering har gjorts när gäller beskrivningen av byggnadsnämndens uppgifter. I den nya 8 § anges att kommunen ”skall fullgöra uppgifter enligt denna lag” i stället för som lagen nu anger ”uppgifter inom plan- och byggnadsväsendet och har det närmaste inseendet över byggnadsverksamheten”.

I förslaget till 1 kap. 10 § som avslutar kapitel 1 och som överensstämmer med nuvarande 1 kap. 9 § görs en hänvisning om att särskilda bestämmelser om s.k. tekniska egenskapskrav finns i lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

4.4.2 Översyn av 2 och 3 kap. PBL

Utgångspunkter för kommitténs förslag

PBL är en lag som till huvudsaklig del reglerar förfarandet vid de olika typer av planering, tillståndsgivning och tillsyn som lagen innehåller. De materiella bestämmelser som behandlar de krav som ställs när det gäller det sakliga innehållet i olika beslut, bl.a. om vad

som ska beaktas vid såväl bevarande som förändring av den fysiska miljön, finns i huvudsak samlade i 2 och 3 kap.

Syftet med de allmänna bestämmelser av övergripande natur som finns i 2 kap. angavs i PBL-propositionen vara att ge vägledning i fråga om mål och inriktning vid både planläggning och prövning av lov (prop. 1985/86:1, sid. 96 f). Bestämmelserna skulle ses som ett uttryck för de samlade krav som statsmakterna riktar mot kommunerna när det gäller beslut i markanvändningsfrågor. Avsikten var att tillämpningen till stor del skulle vara en kommunal angelägenhet och att det skulle finnas ett brett spektrum för kommunala bedömningar. Vidare angavs att meningen var att bestämmelserna i 2 kap. skulle läggas till grund för den lämplighetsprövning som alltid ska ske av att mark som ska användas för bebyggelse först måste prövas vara lämplig från allmän synpunkt för detta ändamål. Vissa grundläggande bestämmelser om bebyggelsemiljöns utformning ansågs också behöva tas in i 2 kap.

När det gäller bestämmelserna i 3 kap. angavs att de borde avse de egenskapskrav som enligt statsmakterna skulle ställas på enskilda byggnader och andra anläggningar samt på tomter och allmänna platser. Förhållandet mellan bestämmelserna i de båda kapitlen beskrevs så att när kommunen med stöd av 2 kap. hade gjort de planmässiga övervägandena och funnit att ett visst markområde var lämpligt för t.ex. bebyggelse så skulle därefter med stöd av 3 kap. avgöras var de enskilda byggnaderna skulle placeras i detalj och hur de skulle utformas estetiskt och utföras tekniskt.

Uppdelningen mellan 2 och 3 kap. av olika allmänna krav som rör markanvändning och bebyggelse har på olika sätt rättslig betydelse vid den prövning som sker vid planläggning och lovgivning. Det framgår kanske tydligast genom den skillnad som framgår av bestämmelserna i 8 kap. 11 och 12 §§ av vad som ska prövas när det gäller bygglov inom respektive utom detaljplanelagda områden. I båda fallen ska prövas huruvida den åtgärd som en ansökan om bygglov avser uppfyller angivna krav i 3 kap. När det gäller bygglov utom plan ska också prövas om åtgärden uppfyller kraven i 2 kap. För bygglov inom plan gäller i stället att en prövning ska ske av att åtgärden inte strider mot planens bestämmelser.

Tidigare fanns också den skillnaden när det gällde prövningen av överklaganden av bygglov utanför planlagda områden att frågan om åtgärdens förenlighet med kraven i 2 kap. skulle slutligt prövas av regeringen medan domstol skulle pröva frågor som rörde kraven i 3

kap. Denna skillnad har emellertid numera upphört sedan i princip all prövning av överklagade lovärenden går till domstol.

Nuvarande 2 kap. och 3 kap. bör slås samman

Den beskrivna regleringen i 8 kap. 11 och 12 §§ av prövningen gällande bygglov liksom uttalandena i förarbetena förefaller ha utgått från tanken att en bebyggelses överensstämmelse med 2 kap. i stor utsträckning prövas vid detaljplaneläggning medan prövningen av om berörda krav i 3 kap. är uppfyllda görs vid efterföljande bygglovsprövning. Om planläggning inte sker kan prövningen avseende 2 kap. i stället ofta ske genom förhandsbesked. En uppdelning på ett sådant sätt kan kanske stämma som en grov beskrivning av huvuddragen i prövningssystemet, men när man kommer till hur prövningen i praktiken går till mera i detalj blir bilden betydligt mera komplicerad. Således behandlas frågor som rör 3 kap. ofta vid planläggning. Av bestämmelserna i 5 kap. 7 § framgår exempelvis att frågor om byggnaders placering, utformning och utförande kan regleras genom planbestämmelser. Det är därför ofta oklart om det egentligen finns något utrymme för ytterligare prövning av kraven i 3 kap. när det gäller bygglov inom plan.

Vidare är gränserna mellan vad som regleras i 2 kap. och i 3 kap. i vissa avseenden mycket otydliga. Skillnaden mellan att pröva lokaliseringen av en byggnad, vilket i princip är en fråga som hör till 2 kap. och att pröva byggnadens närmare placering, vilket regleras i 3 kap. är i många fall flytande. När det gäller utformningsfrågor ställs i 2 kap. vissa krav som gäller en bebyggelses utformning bl.a. från estetiska utgångspunkter medan 3 kap. innehåller krav bl.a. på att enstaka byggnader ska ha en sådan form och färg att de är estetiskt tilltalande och ger en god helhetsverkan. Frågan om en lokaliserings påverkan på omgivningen behandlas över huvud taget inte i 2 kap. medan 3 kap. ställer krav på att en byggnad inte får placeras och utformas så att betydande olägenheter för omgivningen uppkommer. I praktiken gäller dock frågan huruvida en bebyggelse innebär olägenheter för omgivningen till stor del en bedömning av konsekvenserna av lokaliseringen som sådan och inte enbart av placeringen av enstaka byggnader.

Angivna exempel visar att det i flera avseenden är svårt att dra tydliga gränser mellan kraven i 2 kap. och i 3 kap. PBL. Erfarenheterna från den tid då bygglov skulle prövas i olika instanser bero-

ende på om prövningen avsåg bestämmelserna i 2 kap. eller 3 kap. var också att regleringen delvis var svårtolkad och att det fanns ett betydande utrymme för olika uppfattningar om vad prövningen i ett ärende egentligen avsåg.

En tanke bakom uppdelningen mellan 2 kap. och 3 kap. var att kraven i 2 kap. till övervägande del avsåg sådana frågor som kunde avgöras genom kommunala lämplighetsbedömningar av mera skönsmässig karaktär, medan kraven i 3 kap. till huvudsaklig del kunde prövas som rättsliga frågor. Det är dock tydligt att också vissa av kraven i främst 3 kap. 1 § om byggnaders placering och utformning med hänsyn till stads- eller landskapsbild eller om vad som är estetiskt tilltalande lämnar stort utrymme för lämplighetsbedömningar av samma karaktär som de som sker enligt 2 kap. Samtidigt har det visat sig att vissa bestämmelser i 2 kap., bl.a. med hänsyn till den utveckling inom miljörätten som också berör PBL, ibland innebär en reglering som ger ett mycket begränsat utrymme för mera skönsmässiga bedömningar.

En viktig funktion med den uppdelning av kraven i olika kategorier som regleringen i 2 och 3 kap. innebär är att en prövning ska kunna ske stegvis och att frågor som därvid en gång har prövats och avgjorts inte ska kunna tas upp på nytt. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § andra stycket som innehåller ett principiellt förbud mot att överklaga beslut i den del de avser frågor som redan är prövade och avgjorda genom tidigare beslut är ett uttryck för samma strävan. Det finns, från både allmänna och enskilda utgångspunkter, ett uppenbart intresse av att bl.a. genom regler av berört slag kunna förenkla och påskynda prövningen av angelägna byggprojekt. De i vissa avseenden otydliga gränserna mellan kraven i 2 och 3 kap. innebär emellertid att det är tveksamt att koppla en bedömning av om en fråga ska anses ha prövats eller inte till om frågan anses röra kraven i 2 eller 3 kap.

Med hänsyn till vad som här redovisats finns det starka skäl att ifrågasätta om den nuvarande uppdelningen mellan 2 och 3 kap. av olika allmänna krav när det gäller markanvändning och byggande är ändamålsenlig. Kommitténs förslag är att de olika bestämmelser, som i dag finns i 2 och 3 kap. PBL och som har till syfte att redovisa olika allmänna intressen och krav som ska gälla vid lagens tillämpning, i fortsättningen samlas i 2 kap. Med en sådan utgångspunkt behöver man inte längre ägna uppmärksamheten åt i vilket av kapitlen en fråga regleras och vad detta får för konsekvenser för frågans behandling i sak eller för när frågan ska behandlas. Det blir

lättare att undvika att liknande frågor behandlas på flera ställen eller att vissa sakfrågor kanske inte prövas alls därför att de aktualiseras vid fel tillfälle. Inriktningen kan i stället vara att olika sakfrågor ska behandlas i den ordning och på det sätt som med hänsyn förhållandena i varje ärende bäst gagnar en effektiv och rättssäker beslutsordning.

Kommittén uttalar i annat sammanhang (se avsnitt 7.4.3) att det är önskvärt att detaljplaner görs mindre detaljerade än vad som i dag ofta är fallet och att plansystemet tillämpas på ett mera flexibelt sätt, varvid en närmare prövning kan ske antingen genom kompletterande planbestämmelser eller i samband med bygglov. Kommittén uttalar vidare (se avsnitt 10.2) att bygglovsprövningen bör utvidgas och hållas samman på det sättet att alla för prövningen relevanta frågor aktualiseras i ett sammanhang men att det samtidigt ska öppnas större möjligheter att avgöra olika delfrågor genom förhandsbesked. Syftet är i båda fallen bl.a. att olika frågor ska kunna tas upp, prövas och avgöras vid det tillfälle under beslutsprocessen då det är mest lämpligt. Detta underlättas om uppdelningen av bestämmelserna om allmänna krav mellan 2 kap. och 3 kap. slopas.

Den nu beskrivna inriktningen av det framtida förfarandet mot en större flexibilitet förutsätter emellertid bl.a. att det i varje enskilt ärende är tydligt vilka frågor som prövas i olika skeden av ärendet och att den fortsatta processen inte blir bunden i sak i andra avseenden än dem där en verklig prövning redan har skett. Bestämmelserna om bygglovsprövningen måste utformas så att bl.a. dessa aspekter beaktas. Också bestämmelserna om möjligheterna att ändra planer under genomförandetiden kan behöva ses över med angivna utgångspunkter. Kommittén återkommer till senast berörda frågor i avsnitten 10.2.3 och 7.6.3.

Utgångspunkter för ett nytt samlat kapitel 2 i PBL om allmänna intressen

Mot bakgrund av de oklarheter och överlappningar som har berörts ovan föreslår kommittén således att bestämmelserna i nuvarande 2 och 3 kap. PBL samlas i ett gemensamt avsnitt som redovisar de allmänna intressen och krav som ska beaktas vid lagens tillämpning. Av rubriken till detta nya kapitel 2 liksom av de olika bestämmelsernas utformning bör tydligt framgå att de materiella bestämmelser som kapitlet innehåller ska gälla vid all tillämpning av lagen. De

ska således inte bara beaktas av myndigheter vid beslut om planer och tillstånd av olika slag. De gäller också i tillämpliga delar direkt för enskilda, vilket är av betydelse bl.a. vid sådant byggande som kan ske utan föregående tillstånd. Prövningen av att olika krav beaktats får då ske genom den tillsyn som lagen förutsätter. Kapitlet föreslås med hänsyn till vad som nu anförts få benämningen ”Allmänna intressen som skall beaktas vid lagens tillämpning”.

Kapitlets bestämmelser redovisar den närmare innebörden av den typ av allmänna lämplighetsbedömningar avseende markanvändning samt lokalisering och utformning av bebyggelse som, enligt vad som tidigare angivits i förslaget till ny 1 kap. 2 §, är en grundläggande utgångspunkt för regleringen i PBL. Samtidigt som bestämmelserna innebär preciseringar i vissa avseenden lämnar de som tidigare berörts också ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar i många avseenden. Av de tidigare behandlade bestämmelserna i 1 kap. 4 § framgår att det är en kommunal angelägenhet att svara för sådana lämplighetsbedömningar.

Bestämmelserna i det nya kapitlet kan indelas i följande olika grupper:

1. bestämmelser om markanvändning och lokalisering. Här redovisas allmänna egenskaper, värden och kvaliteter som bör tillgodoses vid planering av användningen av mark- och vattenområden samt de allmänna krav som bör gälla vid lokalisering av såväl samlad bebyggelse som enstaka byggnader eller anläggningar,
2. bestämmelser om utformningen allmänt av bebyggelse. Här behandlas allmänna krav på egenskaper eller kvaliteter som bör beaktas vid placering och utformning av bebyggelse. Bestämmelserna gäller såväl sammanhållen bebyggelse som enstaka byggnader och anläggningar,
3. bestämmelser som ställer krav på hänsyn till omgivningen vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse,
4. bestämmelser om ytterligare särskilda krav på byggnader. Här avses bl.a. de krav av teknisk karaktär som ställs på byggnader, främst enligt lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, BVL. Vidare behandlas här krav på underhåll av byggnader,
5. bestämmelser om särskilda krav i fråga om tomter och allmänna platser.

En inledande paragraf som betonar betydelsen av en hållbar utveckling

Som redovisats i avsnitt 3.11.2 anser kommittén att målet om en hållbar utveckling bör tydliggöras i de materiella bestämmelserna. För att säkerställa att såväl planläggning, som byggande sker med beaktande av de olika dimensioner som ryms inom begreppet hållbar utveckling föreslås en ny inledande paragraf i 2 kap. Bestämmelserna i denna bör ge ett uttryckligt stöd för krav avseende såväl de sociala som de ekologiska och ekonomiska dimensionerna vid alla typer av beslut enligt PBL. Inte minst de ekonomiska aspekterna behöver lyftas fram tydligare i det sammanhanget.

Med hänsyn till PBL:s huvudsakliga fokus på människors livsmiljö är det naturligt att de sociala aspekterna placeras först i paragrafen. Bestämmelserna bör uttrycka att planläggning och byggande ska ske så att en från social synpunkt god livsmiljö för alla människor främjas. Därigenom uttrycks målet att kommunens beslut om förändringar i den fysiska miljön ska bidra till jämlika och jämställda livsvillkor, skapa förutsättningar för trygga och hälsosamma miljöer som är användbara och tillgängliga för olika befolkningsgrupper med skilda behov, oavsett kön, ålder, etnisk eller kulturell tillhörighet samt funktionsförmåga. Bestämmelsen täcker således in flera nationella mål som har formulerats inom ramen för olika handlingsplaner och andra initiativ inom socialpolitiken, såsom den nationella handlingsplanen för handikappolitiken (prop. 1999/2000:79), den nya folkhälsopolitiken (prop. 2002/03:35), integrationspolitiken, jämställdhetspolitiken samt barn- och ungdomspolitiken.

I en andra mening föreslås att den ekologiska dimensionen betonas, genom bestämmelser om att goda miljöförhållanden och en hushållning med naturresurser, energi m.m. ska eftersträvas. Bestämmelser med i stort sett motsvarande innehåll finns i nuvarande 2 kap. 2 §. Bestämmelsernas generella utformning uttrycker delvis de övergripande syftena med de nationella miljö kvalitetsmålen, som beskriver den kvalitet och det tillstånd för Sveriges miljö och dess natur- och kulturresurser som är miljömässigt hållbara på sikt. Som framhålls i avsnitt 3.11.2 tillgodoses miljömålen även på annat sätt i PBL.

Det är slutligen angeläget att betona att olika beslut enligt PBL även ska underlätta en god ekonomisk tillväxt och en lämplig utveckling för olika verksamheter. I nuvarande bestämmelser sak-

nas ett uttryckligt stöd för den ekonomiska dimensionen i hållbar utveckling. Bestämmelserna ger grund för att kommunen i sina beslut enligt PBL också ska säkerställa grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggande av behövlig infrastruktur för kommunikationer och teknisk försörjning samt för bostadsbyggande. Målen har i dessa avseenden en nära koppling till de mål och verktyg som utnyttjas i den nationella politiken för regional utveckling (prop. 2001/02:4), transportpolitiken (prop. 2001/02:20) samt bostadspolitik. Syftet är också att lägga grunden för att kommunens beslut ska ske med ökad hänsyn till behovet av väl fungerande marknader inom ramen för en effektiv konkurrens i enlighet med de mål som lagts fast för konkurrenspolitiken (prop. 1999/2000:140).

Som redovisats ovan innebär bestämmelsernas generella karaktär att de långsiktiga och allmänna mål, som de avser att framhålla, normalt behöver konkretiseras i olika avseenden. Olika av riksdagen fastlagda nationella mål är en form av konkretisering av de mycket allmänt formulerade lagbestämmelserna. Genom att sådana mål successivt revideras och utvecklas underlättas också en lagtillämpning som beaktar förändringarna när det gäller samhällsutvecklingen. Även de olika formerna för nationella mål behöver emellertid konkretiseras med hänsyn bl.a. till skilda lokala förutsättningar. Detta sker främst i ett kommunalt sammanhang och olika mål kan då anpassas till behoven i den fysiska planeringen och i det sammanhanget ge nödvändigt stöd för kommunens beslut enligt PBL. I flertalet kommuner torde det vara mest naturligt att detta sker i det tidiga arbetet med den kommunomfattande översiktsplaneringen, t.ex. genom att de överordnade generella målen eller sektorsmål som har särskild relevans för beslut enligt PBL diskuteras i det tidiga programskedet. För att ge stöd för ett sådant arbetssätt föreslås i avsnitt 6.6.3 vissa förändringar av reglerna för översiktsplanens innehåll. De övergripande bestämmelserna i förslaget till ny paragraf kan naturligtvis också vara en utgångspunkt för en samlad politisk diskussion om hur målet om hållbar utveckling som helhet ska omsättas i ett kommunalt perspektiv. Den svenska strategin för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129) kan ge vägledning för detta. Några kommuner har redan utnyttjat det inledande programarbetet i den kommunomfattande översiktsplaneringen till att diskutera och förankra kommunala mål för en hållbar utveckling.

Bestämmelser om mark- och vattenanvändning samt om lokalisering av bebyggelse

Som ett led i en tydligare struktur i fråga om bestämmelserna om allmänna intressen bör den inledande paragrafen följas av två paragrafer om utgångspunkter för bedömningar av vad som är en lämplig mark- och vattenanvändning samt om vad som ska iakttas vid lokalisering av bebyggelse. Innehållet motsvaras med vissa justeringar av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 1–3 §§.

I 2 kap. 2 § bör tas in en bestämmelse som, i likhet med vad som gäller i dag, hänvisar till 3 och 4 kap. miljöbalken. Vidare bör det i samma paragraf erinras om att miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken ska iakttas. I avsnitt 3.11.2 har kommittén pekat på behovet av en översyn av PBL:s bestämmelser avseende miljö kvalitetsnormer. I avvaktan på resultatet av en sådan översyn föreslås att dagens bestämmelser i PBL avseende miljö kvalitetsnormer samlas i den nya 2 § och att det endast görs några språkliga justeringar. Den ena innebär att det tydliggörs att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska iakttas vid lagens tillämpning. Den andra är ett förtydligande att det är planläggning och beslut i andra ärenden enligt lagen som inte får medverka till att en miljö kvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken överträds.

I 2 kap. 3 § föreslås bestämmelser om vilka hänsyn som bör tas vid lokalisering av såväl mera samlad bebyggelse som enstaka byggnader och anläggningar. Paragrafen motsvarar i huvudsak vissa bestämmelser i nuvarande 2 kap. 2 § och 2 kap. 3 §, men innebär samtidigt vissa justeringar och tillägg.

Inledningsvis bör det ställas krav på hänsyn till den fysiska miljöns egenskaper samt dess natur- och kulturvärden. Kraven på hänsyn till den fysiska miljöns egenskaper motsvaras i princip av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 3 § 2 om hänsyn till jord-, berg- och vattenförhållanden, samtidigt som bestämmelserna ges en vidare och mer generell innebörd. Syftet är att uttrycka grundläggande krav på att marken ska vara lämplig för bebyggelse med hänsyn till grundförhållanden, stabilitet, riskerna för ras och skred, radonrisker, vattenområdenas känslighet och tålighet samt egenskaper hos omgivande bebyggelse. Genom tillägget om hänsyn till den fysiska miljöns natur- och kulturvärden betonas i likhet med nuvarande bestämmelser i 2 kap. 2 § första meningen att värden och kvaliteter i omgivningen utgör en grundläggande förutsättning vid lokaliseringsprövningen.

Som redovisas i avsnitt 3.8.6 finns bl.a. mot bakgrund av de ökade riskerna för översvämningar anledning att i 2 kap. ställa tydligare krav på att möjligheterna att undvika olyckor och förebygga risker bör beaktas. Detta bör framgå av en andra punkt i paragrafen som även bör uttrycka krav på hänsyn till möjligheterna att förebygga föroreningar och bullerstörningar som innebär fara för människors hälsa och säkerhet. Det bör framhållas att denna bestämmelse, liksom många andra i 2 kap, endast anger att de nämnda aspekterna ska beaktas vid lagens tillämpning. För en närmare konkretisering av kraven behövs kompletterande underlag, riktlinjer m.m. När det gäller t.ex. risker för översvämningar kan sådant underlag bestå av t.ex. utredningar, sammanställningar och bedömningar av ansvariga myndigheter om hur bl.a. ändrade klimatförhållanden kan påverka bl.a. frågor som rör vattenståndet i sjöar och vattendrag och därmed frågan om olika lågt belägna områden är lämpliga för bebyggelse. När det gäller miljöstörningar av olika slag kan de allmänt hållna kraven konkretiseras bl.a. genom miljökvalitetsnormer och riktlinjer av olika slag. Genom den generella och breda utformningen av bestämmelserna kan nuvarande bestämmelser i 2 kap. 3 § 1 om hänsyn till de boendes och övrigas hälsa samt i 3 § 4 om möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar utgå.

I en tredje punkt bör bestämmelser tas in om en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar motsvarande nuvarande bestämmelser i 2 kap. 2 § första meningen.

I den fjärde punkten föreslås regler om hänsyn till olika typer av teknisk försörjning och samhällsservice som i princip motsvaras av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 3 § 3. Kommittén föreslår emellertid ett tillägg som gör det tydligt att även möjligheterna att hantera avfall ska beaktas. Motiven för tillägget redovisas i avsnitt 3.9.4.

Som ett led i kommitténs strävan att mellankommunal samverkan ska öka (se avsnitt 5.11.1) föreslås i 2 kap. 4 § bestämmelser som ställer krav på att planeringen och förhållandena i andra berörda kommuner ska beaktas och särskild hänsyn tas till frågor av mellankommunal och regional betydelse. Detta gäller både vid bedömningar i planeringssammanhang av vad som är en lämplig användning av mark- och vattenområden och vid ställningstaganden rörande lokalisering av bebyggelse.

Nya bestämmelser om utformning av bebyggelse

I syfte att få tydligare och mer enhetliga krav föreslår kommittén en samlad paragraf som anger de allmänna intressen som ska beaktas vid utformning av bebyggelse. Kommittén föreslår även vissa förtydliganden och ändringar, som snarast är av redaktionell karaktär. Bestämmelserna bör samlas i en ny 5 § i 2 kap.

Bestämmelserna ansluter nära till nuvarande bestämmelser i 2 och 3 kap. som ställer krav på utformningen av såväl bebyggelsemiljöer som enstaka byggnader. I 2 kap. 2 § ställs krav på att planläggning ska främja en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, medan vissa bestämmelser om utformning i 2 kap. 4 § gäller områden med s.k. sammanhållen bebyggelse. Bestämmelserna i 3 kap. 1, 10 och 12 §§, ställer krav på byggnaders utformning och placering. Som redovisas ovan är gränsdragningen mellan bestämmelserna i 2 och 3 kap. i dessa avseenden oklar, bl.a. genom att lokaliseringsprövningen ofta sammanfaller med bedömningen av en lämplig placering. Flera av de bestämmelser som gäller utformningen av sammanhållen bebyggelse bör också gälla bebyggelse i allmänhet. Det gäller t.ex. behovet av skydd mot uppkomst av brand och olyckshändelser, hushållning med energi och vatten samt kraven på tillgänglighet för personer med funktionshinder. Vidare är det uppenbart att vissa av de krav som ställs på utformningen av enstaka byggnader även är relevanta vid bedömningar av hur bebyggelse som helhet ska utformas. Det är således inte längre befogat att behålla den nuvarande uppdelningen mellan kraven på utformning av sammanhållen bebyggelse och kraven på enstaka byggnader. En annan oklarhet med nuvarande bestämmelser är vilka krav som gäller vid ändring av byggnader. Kraven på utformning av byggnader gäller i praktiken även vid ändringar. Detta framgår dock inte uttryckligen av de gällande bestämmelserna. Kommitténs förslag syftar således till att ge en samlad och entydig grund för lämplighetsbedömningen av utformningen av såväl enstaka byggnader som mer samlad bebyggelse, liksom vid ändringar av och tillägg till bebyggelsen. Genom att tillämpningsområdet förtydligas och utvidgas på detta sätt finns inte längre anledning att ställa särskilda krav på placeringen av enstaka byggnader, utan bedömningar om en lämplig placering får anses ingå i bedömningar av en lämplig utformning av bebyggelsen.

I en första punkt föreslås bestämmelser med motsvarande innehåll och innebörd som nuvarande bestämmelser i 3 kap. 1 § som

ställer krav på hänsyn till stads- och landskapsbilden samt natur- och kulturvärdena på platsen. Mot bakgrund av de tillämpningsproblem som har redovisats föreslås emellertid att nuvarande bestämmelser om en estetiskt tilltalande utformning, som även återfinns i 2 kap. 2 §, ändras. Trots ambitionerna att ge estetiska värden en tydligare ställning som ett allmänt intresse har det vid tillämpningen och överprövningen ibland varit svårt att få genomslag för kommunala bedömningar av vad som ska anses som estetiskt tilltalande. En orsak kan vara att begreppet ”estetiskt tilltalande” kan tolkas så att det ger utrymme för en hög grad av skönsmåssiga bedömningar grundade på personliga omdömen, snarare än på professionellt och sakligt underbyggda kunskaper och värden. Syftet med införandet av bestämmelserna var att ge stöd för olika aspekter – exempelvis färgsättning, storlek och skala samt materialval – som sammantaget ger en god helhetsverkan (prop. 1997/98:117 s. 19). För att ge stöd för mer sakligt underbyggda bedömningar föreslås att begreppet ”estetiskt tilltalande” inte används i lagtexten, utan att bestämmelserna i stället utformas så att de olika komponenter som är väsentliga för bedömningen uttryckligen framgår. Kommitténs förslag är därför att krav på en god form-, färg- och materialverkan uttryckligen ska framgå av lagtexten. Bakgrunden till detta förslag redovisas även i avsnitt 3.6.4.

I punkterna 2, 3 och 4 föreslås bestämmelser om behovet av skydd mot uppkomst av brand och olyckshändelser, tillgänglighet för personer med funktionshinder, hushållning med energi och vatten m.m. samt goda klimatiska och hygieniska förhållanden. Eftersom motsvarande krav finns i nuvarande 2 kap. 4 §, är syftet med kommitténs förslag att tydliggöra att kraven ska beaktas även vid utformningen av bebyggelse och enstaka byggnader.

I en femte punkt föreslås att även möjligheter att hantera avfall ska beaktas. Motivet till förslaget redovisas i avsnitt 3.9.4.

Som angetts ovan bör utformningsbestämmelserna även gälla vid ändringar av och tillägg till bebyggelse, vilket innebär ett förtydligande jämfört med motsvarande bestämmelser i dag. Detta föreslås framgå i ett andra stycke. Av bestämmelserna ska också enligt kommitténs förslag framgå att ändringar och tillägg ska göras varsam samt så att befintliga karaktärsdrag respekteras. Nuvarande bestämmelser i 3 kap. 10 § anger att byggnadens karaktärsdrag ska beaktas och dess byggnadstekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden tas till vara. Den föreslagna ändringen innebär en förstärkning och generalisering av varsamhetskravet

såttillvida att även tillägg till bebyggelsen ska göras varsamt, och att befintliga karaktärsdrag inte bara ska beaktas, utan även respekteras. Bakgrunden är att varsamhet när det gäller den vardagliga bebyggelsens värden trots förhöjda ambitioner och förtydligade uttalanden inte beaktas tillräckligt. Den specificerade uppräkningslistan som finns i gällande bestämmelser av vilka värden som ska tas till vara kan anses motverka en generell hänsyn och föreslås därför tas bort. I ett tredje stycke föreslås bestämmelser om att särskilda värden ur historisk, kulturhistorisk eller konstärslig synpunkt, som grundas på fackmässiga bedömningar, ska skyddas. Bestämmelserna motsvaras av dagens krav i 3 kap. 12 §, men har getts en annorlunda utformning i syfte att förstärka och förtydliga de hänsyn som krävs för särskilt värdefulla byggnader. Förvanskningförbudet har funnits länge i lagstiftningen, men har varit svårt att tillämpa i praktiken. Nuvarande bestämmelser om förbud mot förvanskning av byggnader som har särskilda värden föreslås därför ersättas med krav på skydd av sådana värden, som grundas på fackmässiga bedömningar. Därmed ställs till att börja med krav på att de värden som avses i det enskilda fallet ska vara tydligt angivna, vilket avsevärt förbättrar möjligheterna att skydda dem och bedöma konsekvenserna av olika åtgärder. Ett krav på skydd kan också anses som enklare både att tolka och tillämpa.

Genom den förändrade formuleringen och förtydligade innebörden av bestämmelsen kan man få nya vägledande avgöranden. En viktig förutsättning för att byggnader med särskilda värden ska få tillräckligt skydd är att kommunerna tar fram det kunskaps- och beslutsunderlag som behövs. Det är angeläget att behövliga inventeringar görs och lämpligt att de kommer till uttryck i översiktsplanen, men det krävs inte att de fackmässiga bedömningarna alltid ska vara gjorda i förväg. Vad som krävs är att besluten motiveras sakligt och att kommunerna har tillgång till den kompetens som behövs.

En annan förändring i förhållande till de gällande bestämmelserna är att ordet miljömässigt har tagits bort. Motiven till detta är att ordet miljömässigt är tänkt att ställa krav på ett omgivningsperspektiv. Genom att bestämmelserna som rör enstaka byggnader samordnas med bestämmelserna om bebyggelsen kommer man att få ett perspektiv som också rör omgivningen. Kriteriet miljömässigt kan därför tas bort utan att man för den skull försämrar prövningen i enskilda ärenden. I avsnitt 3.6.4 utvecklas förslaget närmare.

Särskilda bestämmelser om sammanhållen bebyggelse

Även om det således enligt kommitténs förslag är befogat att föra över delar av nuvarande bestämmelser om sammanhållen bebyggelse till en generell paragraf, finns anledning att i bestämmelserna ange vissa ytterligare krav som ska gälla för sammanhållen bebyggelse. Kommittén föreslår att denna bestämmelse läggs i 6 § i kapitlet. Genom kravet i 5 kap. 1 § på detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse kan bestämmelserna tas till utgångspunkt för vilka krav som ska tillgodoses vid detaljplaneläggningen, utöver de grundläggande kraven enligt 5 §.

Nuvarande bestämmelser i 2 kap. 4 § 5 anger bl.a. att bebyggelsemiljön ska utformas med hänsyn till behovet av trafikförsörjning och god trafikmiljö, parker och andra grönområden. I andra stycket ställs krav på att det inom eller i nära anslutning till området ska finnas lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse. Det saknas dock ett uttryckligt krav på att behovet av allmänna platser ska tillgodoses, vilket är ologiskt med tanke på att bestämmelserna om detaljplanens obligatoriska innehåll i 5 kap. 3 § ställer krav på att allmänna platser ska redovisas. Mot bakgrund av detta och de problem i tillämpningen av bestämmelserna om allmänna platser som kommittén redovisar i avsnitt 9.4.3 föreslår kommittén att ett sådant grundläggande krav införs som en första punkt i 6 §. Bestämmelsen föreslås samordnad med ovan nämnda bestämmelser om parker, grönområden och lek.

I en andra punkt föreslås bestämmelser om hänsyn till behovet av en rimlig samhällsservice och kommersiell service i eller i anslutning till områdena, som motsvarar delar av nuvarande bestämmelser i 2 kap. 4 § andra stycket.

I en tredje punkt föreslås – i likhet med nuvarande bestämmelser i andra stycket – att bebyggelsen ska utformas med hänsyn till behovet av förändringar och kompletteringar. Av bestämmelsen bör även framgå att behovet ska värderas både i förhållande till områdets värden och framtida behov för att markera det långsiktiga förvaltningsperspektivet.

Bestämmelser om hänsyn till omgivningen

I gällande lagstiftning finns i 3 kap. 2 § PBL en bestämmelse som innehåller ett krav på att byggnader ska placeras och utformas så att de inte innebär betydande olägenheter för omgivningen. Bestämmelsen har emellertid genom sin placering i 3 kap. och genom det sätt på vilken den är formulerad en formellt begränsad räckvidd. För att undanröja något av den oklarhet som finns bör bestämmelsen ersättas av en bestämmelse med mera generell innebörd. En sådan bestämmelse föreslås i 2 kap. 7 §. Bestämmelsen syftar till att tydligt ange att hänsyn till omgivningen ska tas såväl vid planläggning av mark- och vattenområden som vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse. Vidare bör framgå att bestämmelsen inte som nu gäller konsekvenserna av den avsedda användningen enbart av byggnader utan också när det gäller hur de mark- och vattenområden som planläggningen eller lokaliseringen reglerar allmänt kommer att användas. Det finns också skäl att i den nya bestämmelsen tydligare markera att bestämmelsen särskilt avser sådan omgivningspåverkan som innebär risk för fara för människors hälsa och säkerhet. I denna del är det naturligt att bedömningarna av vilka olägenheter eller risker som kan godtas anpassas till de bedömningar som görs vid prövning enligt miljöbalken i likartade fall. När det gäller vad som innebär betydande olägenheter på annat sätt är avsikten inte att den nya bestämmelsen ska innebära någon förändring i förhållande till nuvarande praxis.

Bestämmelser om ytterligare särskilda krav på byggnader samt särskilda krav i fråga om tomter och allmänna platser

Slutligen samlas i kapitlet ett antal bestämmelser från nuvarande 3 kap. PBL som rör byggnader samt utformning av tomter och allmänna platser. Bestämmelserna får i huvudsak anses vara ändamålsenligt utformade och endast smärre justeringar har gjorts. I en ny 8 § i 2 kap. redovisas kopplingen mellan PBL och 2 a § BVL, dvs. den bestämmelse som i dag finns i 3 kap. 3 § PBL. Som framgår av avsnitt 3.11.2 anser kommittén inte att det finns skäl att föreslå ändringar i 2 a § BVL som innebär ytterligare krav på byggnaders och anläggningars utförande. Däremot föreslås att bestämmelserna justeras så att det tydligt framgår att kraven gäller vid såväl uppförande som ändring av byggnadsverk.

Bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 13 § som rör kraven på byggnaders underhåll förs över till en ny 9 § varvid hänvisningen när det gäller särskilda värden anpassas till den föreslagna 2 kap. 5 § tredje stycket som anger vad som avses med sådana värden.

I 11–13 § återfinns bestämmelser som rör tomter och allmänna platser. Det är i huvudsak samma bestämmelser som i dag finns i 3 kap. 15–18 §§. Flera förtydliganden har gjorts och vissa omflyttningar har skett för att förtydliga systematiken. Exempelvis föreslås när det gäller bestämmelsen avseende tomter i 11 § att formuleringen i nuvarande 3 kap. 15 §, ”ska ha tagits i anspråk”, utgår för att tydliggöra att reglerna ska gälla tomter som ska användas för bebyggelse oavsett om det är fråga om nybyggnads- eller ändrings-situationer. I samma paragraf föreslås i förhållande till nuvarande lydelse att det ska tydliggöras med att ta tillvara naturförutsättningarna så långt möjligt avses att ta tillvara terrängförutsättningarna men också att bevara växtlighet eller plantera i lämplig utsträckning. Syftet är att markera betydelsen av varsamhet både med hänsyn till de topografiska förhållandena och till växtligheten. Därmed behövs inte längre den svårtillämpade bestämmelsen i nuvarande 3 kap. 17 § första stycket där det anges att byggnadsnämnden kan besluta att plantering ska utföras och befintlig växtlighet bevaras. För att tydliggöra att tillgänglighet och användbarhet när det gäller tomter utgår från grundläggande rättigheter som man som enskild kan anses ha föreslås att rätten formuleras som att tillgängligheten ska säkras om det inte är orimligt och att det man vill uppnå är att det ska finnas en möjlighet att komma till bebyggelsen och att använda tomten i övrigt. I sak är det inte avsett att innebära några förändringar.

Begreppet tomt ska ha samma innebörd som i dagsläget, dvs. den mark som använts för bebyggelsen och sådan mark som ligger i nära anslutning till denna eller behövs för att bebyggelsen ska kunna användas för avsett ändamål. Inom områden med sammanhållen bebyggelse är tomten i allmänhet lika med berörd fastighet.

De krav som i nuläget gäller och som innebär att tomter ska hållas i vårdat skick finns det i princip inte skäl att förändra. I dagsläget är det emellertid ett inte ovanligt problem att växtligheten på tomter ger upphov till olägenheter för grannarna. I vissa utsträckning har det varit oklart vad som ska avses med vårdat skick. Kommittén föreslår därför ett förtydligande i den nya 12 § med syftet att förtydliga att med vårdat skick avses att tomterna ska skötas och förekommande växtlighet ansas så att betydande olägenheter

för omgivningen och för trafiken inte uppkommer och så att risker för olycksfall begränsas.

En nyhet som föreslås i 12 § är att kraven på varsamhet vid ändringar också ska gälla tomter. Dessutom föreslås att en anpassning görs till de krav på skydd av särskilda värden ur historisk, kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt som avser bebyggelsen. I likhet med vad som föreslås när det gäller bebyggelsen ska sådana värden således kunna skyddas även om skyddet inte regleras i detaljplan eller områdesbestämmelser. Förutsättningen är att kommunen grundar sina krav på fackmässiga bedömningar.

Bestämmelserna som innebär att kraven avseende tomter också ska gälla vid ändring av byggnad föreslås finnas kvar. Det föreslås dock en ändrad formulering som innebär att kraven när det gäller tomterna ska ställas om det är skäligt. Vad som är skäligt kan avgöras utifrån de kriterier som idag finns i 3 kap. 16 §, dvs. i den utsträckning som det efter omständigheterna kan krävas med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper.

Bestämmelserna när det gäller allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader föreslås föras över från nuvarande 3 kap. 18 § till den nya paragrafen. Innehållet ändras inte, men vissa omformuleringar föreslås och hänvisningar sker till de nya paragraferna. Indirekt blir det en skillnad och det gäller kraven på varsamhet som också kommer att gälla dessa typer av platser och områden i och med hänvisningen till den nya 12 §.

En särskild bestämmelse om tillämpningen av vissa bestämmelser

De oklarheter när det gäller tillämpningsområdet som har berörts i avsnitt 4.3 aktualiserar behovet av en särskild bestämmelse om tillämpningsområdet. Kommittén föreslås en sådan bestämmelse. Den innebär att när begreppet bebyggelse nämns är bestämmelserna också avsedda att omfatta enstaka byggnad eller anläggning. Dessutom anges att med byggnader avses också andra anläggningar när bestämmelserna ska tillämpas.

5 Mellankommunal och regional samverkan

Sammanfattning

Flertalet nationella mål och intressen behöver omsättas i ett regionalt sammanhang för att kunna beaktas i den kommunala fysiska planeringen, och genomförandet kräver ofta någon form av regional eller mellankommunal samverkan. Detta kräver inga lagändringar utan kan ske med stöd av nuvarande instrument i PBL. Det krävs framför allt en ökad medvetenhet och en bättre samordning på den nationella nivån.

Det informella europeiska planeringssamarbetet inom ramen för det som kallas ESDP (European Spatial Development Perspective) är mest relevant på regional nivå, även om angreppssätten också har påverkat den kommunala översiktsplaneringen. Den regionala utvecklingspolitiken är endast till viss del kopplad till användningen av mark- och vattenområden och resultaten av samverkan är främst att se som underlag för den kommunala planläggningen. Kommitténs slutsats är att det på den regionala nivån inte behövs någon ny planform vid sidan om regionplanen.

Behovet av en mellankommunal samverkan vid planläggning och beslut enligt PBL har ökat sedan PBL trädde i kraft. Erfarenheterna visar att det finns brister när det gäller samverkan mellan kommuner vid översiktsplanering, detaljplanläggning och beslut för åtgärder som har påverkan utanför kommungränsen.

Kommittén föreslår förändringar i PBL för att stärka det regionala och mellankommunala perspektivet.

- Det bör uttryckas tydligare i 2 kap. att det är ett allmänt intresse att hänsyn ska tas till planering och andra förhållanden i berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse.

- Kommitténs förslår också att kommunernas skyldighet att samverka i dessa frågor tydliggörs. Om samverkan inte skett vid översiktsplaneringen ska samverkan som regel ske under detaljplaneringens programskede.
- En kommun föreslås få ett uttryckligt lagstöd för möjligheten att överklaga en annan kommuns detaljplanebeslut om det rör en fråga av mellankommunal betydelse och beslutet går emot kommunen.
- Som en följd av det tydligare kommunala ansvaret för en mellankommunal samordning bör länsstyrelsens roll och uppgifter förtydligas. Länsstyrelsen bör i likhet med i dag med stöd av underlag och kunskaper om nationella mål och intressen verka för en mellankommunal samordning i planeringen. Bristande mellankommunal samordning bör emellertid inte finnas kvar som en självständig grund för statlig kontroll med stöd av 12 kap. Länsstyrelsens arbete med att ta fram ett samordnat planeringsunderlag som redovisar statens intressen i ett regionalt och mellankommunalt sammanhang kan behöva utvecklas med stöd av förtydliganden i plan- och byggförordningen.

5.1 Utredningsuppdraget

Enligt direktiven ska PBL-kommittén

- redovisa hur PBL kan anpassas till nya planeringsförutsättningar,
- utreda hur fysisk planering enligt PBL kan förhålla sig till regional utvecklingsplanering samt
- redovisa hur nationellt och regionalt fastställda mål ska realiseras på lokal nivå och mot denna bakgrund överväga hur länsstyrelsernas roll kan utvecklas.

I uppdraget ingår också att undersöka hur PBL kan stimulera en ökad samordning över administrativa gränser för att därigenom uppnå de ur ett helhetsperspektiv bästa lösningarna för markanvändningsbeslut av betydelse för en hel regions utveckling. Därutöver finns en inbyggd regional dimension i flera av de övriga frågor som berörs i direktiven. Det gäller t.ex. hållbar utveckling och miljömål, översiktsplanens funktion för att säkerställa nationella, regionala och mellankommunala mål, konkurrensfrågorna, bo-

stadsbyggande samt EG-direktivet om strategiska miljöbedömningar.

I PBL-kommitténs uppdrag ingår vidare att undersöka hur PBL kan anpassas till EU:s planerings- och utvecklingsamarbete, det s.k. ESDP, som i dag sker utanför PBL-systemet.

5.2 Pågående förändringar och nya förutsättningar för regional samverkan

Regionbegreppet och mellankommunal samverkan

Den regionala nivån och regional samverkan har fått en ökad betydelse i Sverige under det senaste årtiondet, inte minst genom EU-medlemskapet, men även genom den nya regionala utvecklingspolitiken. Utan att här närmare gå in på en begreppsdiskussion kan konstateras att regionbegreppet kan ges en mängd olika betydelser beroende på sammanhang och syfte. Direktiven ger också utrymme för en vid tolkning av regionbegreppet. EU-samarbetet sker ibland i större, s.k. makroregioner mellan delområden i flera länder. I den regionala utvecklingspolitiken ligger fokus på länets avgränsning, men arbetet ska även beakta de lokala arbetsmarknadsregionerna och andra relevanta funktionella regioner, vilka ofta sträcker sig över länsgränser. Bilden bekräftas när man tittar närmare på olika former av pågående mellankommunal och regional planeringssamarbete, som ofta utgår från specifika sakfrågor och funktionella sammanhang som varierar från fall till fall.

Kommittén har mot denna bakgrund valt att inte närmare precisera innebörden av regional samverkan utan bibehålla den vida tolkning som direktiven innebär, dvs. olika former av samarbete både mellan två eller flera kommuner och mellan olika aktörer på den regionala nivån i skilda mellankommunala och regionala frågor.

Antalet aktörer på den regionala nivån vars arbete har koppling till fysisk planering blir fler

De senaste årens utveckling har gått mot att antalet aktörer på den regionala nivån har ökat. Vid sidan om länsstyrelserna som statens företrädare finns det sedan en lång tid tillbaka landsting. Många nationella myndigheter, såsom Banverket och Vägverket, har regionala organisationer med skiftande geografisk indelning. Direkt-

valda regionala organ, s.k. regionala självstyrelseorgan, kommunala samverkansorgan och regionplaneorgan, är andra aktörer på den regionala nivån. När det gäller de två sistnämnda så är det kommuner som samverkar. Det förekommer också att kommuner och landsting samverkar i mer informella former. Ett exempel är Mälardalsrådet där fem landsting och nästan 50 kommuner samverkar för att genomföra en gemensam vision för Mälardalsregionens utveckling. Dessutom förekommer mellanstatligt s.k. storregionalt samarbete i flera delar av landet, ofta med stöd av de EU-medel.

Den komplexa regionala bilden påverkar i varierande grad kommunernas fysiska planering. Det kan konstateras att det arbete som de skilda aktörerna bedriver på regional nivå ofta rör andra frågeställningar än fysisk planering. Det underlag som tas fram har emellertid många gånger en fysisk dimension och baseras på en dialog mellan det regionala organet och enskilda kommuner.

5.3 Gällande bestämmelser

5.3.1 Nationella mål och intressen

Kommunernas ansvar för planläggning och beslut om mark- och vattenanvändning och bebyggelse är grundläggande i PBL och det finns inga regler i PBL för planering på nationell nivå. Däremot finns det i lagen angivet olika nationella mål och allmänna intressen som kommunen ska beakta vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse, 2 kap. PBL, inklusive 3 och 4 kap miljöbalken.

Den nationella nivån företräds primärt av länsstyrelsen som har ett övergripande ansvar att ta till vara och samordna statens intressen och att på särskilt angivna grunder pröva kommunens planbeslut. Bestämmelserna är ett uttryck för de allmänna strävandena mot en decentralisering av beslutsansvaret till kommunerna, genom att den statliga fastställelseprövningen av planer slopades och ersattes med möjligheter till en efterhandsprövning i vissa angivna fall. Utgångspunkten var att samrådet mellan staten, företrädd av länsstyrelsen, och kommunen normalt skulle leda till samstämmighet, men att det ändå behövdes tydliga utgångspunkter för statligt ingripande.

5.3.2 Regionplanering

Enligt bestämmelserna i 7 kap. 1–2 §§ PBL får regeringen – om de berörda kommunerna mera allmänt inte motsätter sig det – utse ett regionplaneorgan om användningen av mark- och vattenområden behöver utredas gemensamt av flera kommuner eller om flera kommuners översiktliga planering behöver samordnas.

Regionplaneorganet ska inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag till kommuner och statliga myndigheter. Regionplaneorganet kan anta en regionplan för hela eller del av regionen. Enligt 7 kap. 3 § ska förfarandet för översiktsplan då tillämpas. Regionplanen ska enligt 7 kap. 4 § tjäna till ledning för beslut om översiktsplaner och detaljplaner.

Regionplaneringens syfte och funktion

Bestämmelser om regionplanering fanns redan i byggnadslagen. Den kommunsammanläggning som genomfördes i början av 1970-talet ansågs minska behovet av instrument för mellankommunal samordning. Det bedömdes ändå i förarbetena som nödvändigt att även i PBL ge möjlighet att kunna planera långsiktigt för olika verksamheter på regional nivå, bland annat med hänsyn till önskemål att undvika felinvesteringar och underlätta en från regional synpunkt gynnsam samhällsutveckling (prop. 1985/86:1 s. 188 f.). Frågor som bedömdes som särskilt angelägna gäller anordnandet av vattenförsörjning och avlopp, lokalisering av avfall och anläggningar för energiproduktion, infrastruktur för transporter och kollektivtrafik samt lokalisering och dimensionering av stormarknader.

Regionplanering förutsattes vara en kommunal angelägenhet som i regel kan väntas komma till stånd i tillräcklig omfattning i fria former utan medverkan från staten. Syftet var att i PBL erbjuda ett lagfäst system för regionplanering som ett alternativ till plan-samverkan mellan kommuner i andra former. En grundprincip var att de berörda kommunerna ska vara överens och visa ett aktivt intresse för att ingå en plangemenskap. Det ansågs emellertid även motiverat att regeringen ska kunna förordna om en kommuns deltagande i ett regionplaneorgan även mot dess vilja i syfte att verksamhetsområdet ska bli rationellt och få en lämplig geografisk avgränsning.

Samarbetet förutsattes avse sådana frågor som bör behandlas i ett vidare perspektiv än den enskilda kommunen eller där olika kommuners önskemål kan behöva sammanjämkas. Regeringen förutsätts i stora drag bestämma regionplaneorganets uppgifter för att tydliggöra gränsdragningen av arbetsuppgifter och förebygga kompetenskonflikter.

Regionplaneorganets huvuduppgifter ska vara att samordna utrednings- och planeringsarbetet, och det ansågs obehövt att ställa krav på att resultaten av dessa måste sammanfattas i en formell regionplan. Regionplanen kan ses som en precisering av hur samordningen av mellankommunala frågor bör ske.

Regionplaneorganet ska i första hand biträda kommuner, länsstyrelse och sektorsmyndigheter med regionala synpunkter på markanvändningen. Inrättandet av ett regionplaneorgan ansågs innebära både att länsstyrelsen kan avlastas vissa utrednings- och planeringsuppgifter och en önskvärd komplettering av planeringsresurserna i länet.

5.3.3 Mellankommunala hänsyn och mellankommunal samordning

Kommunens planering och beslut enligt PBL ska enligt 2 kap. 2 § bland annat främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar. Bestämmelserna anger även att hänsyn ska tas till förhållandena i angränsande kommuner.

Samråd ska enligt 4 kap. 3 § samt 5 kap. 20 § ske med berörda kommuner och länsstyrelsen i såväl översiktsplaneringen som detaljplaneringen. Under samrådet om översikts- och detaljplaner ska länsstyrelsen enligt 4 kap. 5 § och 5 kap. 22 § verka för att frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Enligt bestämmelserna i 12 kap. 3 § kan länsstyrelsen pröva kommunens beslut om detaljplan i de fall frågor som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. En berörd kommun kan också enligt den praxis som har utvecklats vid tillämpningen av 13 kap. 5 § överklaga ett beslut om en rättsverkande plan om den senast under utställningstiden har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Syftet med bestämmelserna om mellankommunal samordning

PBL:s grundläggande bestämmelser om mellankommunala hänsyn och samråd med grannkommuner utgår från uppfattningen att människors levnadsförhållanden inte begränsas av kommungränser samt att kommunala beslut som rör boende, arbete, sysselsättning, rekreation och service ofta får effekter utanför den egna kommunen.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § om att planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur, som infördes år 1996, syftade bl.a. till att tydliggöra att målet om en lämplig bebyggelsestruktur bör vara vägledande för kommunernas planering. Detta i förening med kommunernas skyldighet att ha en kommuntäckande översiktsplan förväntades leda till att samhällsutbyggnadsåtgärder av mellankommunal betydelse skulle bedömas utifrån ett helhetsperspektiv och så att en ändamålsenlig samordning sker av kommunernas planläggning.

Den nya befogenhetsfördelningen mellan staten och kommunerna, som infördes med PBL byggde på grundprincipen att staten bör ägna sig åt de övergripande frågorna av nationell betydelse och vissa frågor som behöver samordnas mellan kommuner (prop. 1985/86:1 s. 77). Länsstyrelsen gavs därför ett tydligt ansvar att verka för en mellankommunal samordning, främst i översiktsplaneringen, men även i detaljplaneringen, samt att vid behov pröva rättsverkande planer om samordningen inte har skett på ett lämpligt sätt. Utgångspunkten för bestämmelserna var dock att kommunövergripande frågor normalt utreds av kommunerna gemensamt som underlag för planeringen i respektive kommun. Syftet med bestämmelserna om överprövning var att länsstyrelsen ska bevaka att de planer som olika kommuner tar fram på ett gemensamt underlag inte blir inbördes oförenliga eller att en motsvarande avstämning sker om planer tas fram utan föregående regionalt samarbete.

5.4 Identifierade problemområden

Med utgångspunkt från direktiven, synpunkter vid seminarier och underlag från berörda myndigheter och organ har kommittén identifierat frågeställningar som har särskilt intresse:

- planeringen av trafikanläggningar och lokalisering av bebyggelse,
- nationella utbyggnads- och planeringsmål som ska tas om hand i den kommunala fysiska planeringen, såsom vindkraft,
- övriga nationella mål och politikområden som förutsätts bli riktninggivande för den kommunala fysiska planeringen,
- det informella europeiska planeringssamarbetet, det s.k. ESDP,
- den regionala utvecklingspolitiken,
- regionplanering enligt PBL,
- lokaliseringsfrågor med räckvidd utanför den egna kommunen.

Resultatet av kommitténs analys, bedömningar och förslag inom dessa problemområden redovisas i efterföljande avsnitt.

5.5 Nationella mål och intressen

Kommitténs bedömning

För att olika nationella mål och intressen av olika karaktär ska kunna beaktas i den kommunala planeringen förutsätts en anpassning till regionala förutsättningar och behov. I vissa fall krävs en mellankommunal eller regional samverkan för att de nationella målen ska kunna uppfyllas. Behovet av ett regionalt perspektiv och en regional samverkan för att fullfölja nationella mål och intressen bör främst mötas genom ett bättre underlag och en tydligare samordning på den statliga nivån.

5.5.1 Planeringen av trafikanläggningar och lokalisering av bebyggelse

Bakgrund

En mellankommunal och regional samverkan är särskilt angelägen vid planeringen av transportinfrastrukturen. Att det finns ett nära samband mellan utbyggnaden av transportinfrastrukturen och lokaliseringen av bebyggelse och anläggningar i övrigt är uppenbart. Olika lokaliseringalternativ för sträckningar av nya kommunikationsleder behöver belysas från ett regionalt perspektiv och samordnas med kommunernas planering av bostäder och verksamheter. Utbyggnaden av vägar och järnvägar styrs av två planeringsprocesser, dels den ekonomiska processen som regleras av de transport-

politiska målen och som leder fram till de långsiktiga investeringsplanerna, och dels den fysiska processen som regleras i väglagen och lagen om byggande av järnväg och som reglerar genomförandet av de konkreta projekten. Det är i båda fallen processer som styrs centralt och regionalt, dvs. det omvända mot vad som gäller för PBL med sitt fokus på kommunerna.

Erfarenheter

Trots de uppenbara samordningsbehoven bedöms samordningen mellan de olika planeringsprocesserna som svag, och på central nivå i det närmaste obefintlig. När det gäller upprättandet av länstransportplanerna, som sker på regional nivå, anses kopplingen till den kommunala planeringen vara något bättre.

Det har påtalats som en brist att det saknas någon form av planinstrument som kan behandla transportstråk där berörda kommuner gemensamt och i samspel med trafikverken kan ta ställning till strategiska frågor. Erfarenheter från flera metodutvecklingsprojekt har visat att samverkan kring transportfrågor kan lägga grunden för ett sådant funktionellt och ibland storregionalt samarbete och även erbjuda en plattform för en bredare samverkan om gemensamma strategiska utvecklingsfrågor.

5.5.2 Nationella planeringsmål som ska tas om hand i den kommunala fysiska planeringen

Bakgrund

Statsmakterna har lagt fast mål och riktlinjer för en utbyggnad av en infrastruktur för vissa anläggningar där staten inte förfogar över medlen för genomförandet, som i stället är beroende av initiativ från den privata marknadens aktörer. Två aktuella exempel har kommit upp till diskussion i utredningsarbetet, nämligen planeringsmål för utbyggnad av vindkraft samt utbyggnaden av 3G-nätet. Vindkraftverkens höjd och placering i öppna lägen innebär att anläggningen ofta syns i en annan kommun och kanske också i ett annat län än där den ligger. Vindkraftsutvecklingen går också mot allt större verk med tillhörande kraftledningar som normalt berör flera kommuner. Lokaliseringen får långtgående effekter som kan leda till konflikter mellan kommuner. Antalet vindkraftsanlägg-

ningar som platsen tål och det aktuella projektets relation till andra tänkbara platser bör bedömas i en samlad och övergripande analys som sedan ligger till grund för ställningstagande i det enskilda fallet. Den långsiktiga utbyggnaden av vindkraften är med andra ord som regel en regional eller i vart fall en mellankommunal fråga.

Erfarenheter

En grundläggande svårighet som har påtalats när det gäller vindkraftsutbyggnaden rör bristen på en tidig dialog om vilka områden som ska läggas till grund för kommunernas planering. Dialogen om nationella utbyggnadsanspråk och hur de bör tillgodoses i ett regionalt sammanhang försvåras generellt av att översiktsplaneringen inte bedrivs kontinuerligt i många kommuner. Förutsättningarna för en regional samverkan när det gäller sådana nationella planeringsmål anses vidare begränsas dels genom att staten – till skillnad från utbyggnaden av infrastruktur – inte svarar för planering och genomförandet, dels av att det saknas tydliga incitament för kommunerna för en samordning.

Synpunkterna ifråga om utbyggnaden av 3G-nätet är delvis av en annan karaktär. Här handlar det mera om brådskan i utbyggnaden och avsaknaden av förberedande helhetsbedömningar av möjligheter till samordning och samutnyttjande såväl inom som mellan kommuner. Även brister när det gäller förmedling av kunskaper om eventuella hälsorisker har påtalats. Brådskan har också inneburit att alla bedömningar fått göras i det enskilda fallet, utan tid för förberedande helhetsbedömningar genom planläggning.

5.5.3 Nationella mål och politikområden som förutsätts bli riktningsgivande för den kommunala fysiska planeringen

Bakgrund

En regional samverkan aktualiseras även för genomförande av andra nationella sektorsmål och överordnade politikområden, som inte har direkt koppling till fysisk planering och byggande. Det tydligaste och i PBL-översynen kanske viktigaste exemplet i denna kategori är miljömålen med sina delmål och åtgärdsstrategier, som lyfter fram den ekologiska dimensionen i begreppet hållbar utveck-

ling. Länsstyrelserna har enligt länsstyrelseinstruktionen ansvaret för att regionalisera miljömålen. Någon formell skyldighet för kommunerna att delta i miljömålsarbetet finns inte, utan kommunen förutsätts bl.a. med stöd av bestämmelserna i 2 och 3 kap. PBL beakta målen i sin planläggning och vid andra beslut.

Ytterligare exempel är de åtaganden som följer av införandet av vissa EG-rättsliga krav som ska beaktas vid planläggning och beslut enligt PBL och som på olika sätt medför behov av samverkan och samordning mellan kommuner. Det gäller t.ex. direktiven om miljöbedömningar av planer och program (2001/42/EG), direktiven om luftkvalitet (85/203/EEG och 80/779/EEG) samt ramdirektivet för vatten (2000/60/EG).

Även den nationella strategin för hållbar utveckling (skr. 2003/04:129) har tagits upp som ett parallellt exempel till de nationella miljömålen som riktningsgivande för kommunernas fysiska planering. Diskussionen har emellertid inte fördjupats med hänvisning till att strategin ännu är alltför generell och övergripande. Flera länsstyrelser har påtalat behovet av att klargöra relationen mellan miljömålen och hållbar utveckling i allmänhet och mellan God bebyggd miljö och den nationella strategin för hållbar utveckling i synnerhet.

Erfarenheter

Både kommuner och länsstyrelser har under utredningsarbetet framhållit att en grundläggande förutsättning för att kommunerna ska kunna beakta mer allmänt formulerade nationella mål och intressen vid planläggning och beslut enligt PBL är att målen anpassas till regionala förhållanden. I detta sammanhang framhålls länsstyrelsens ansvar att tillhandhålla ett underlag. Att de nationella målen har olika karaktär och varierande betydelse för den fysiska planeringen är en komplikation som framhålls i sammanhanget.

Framväxten av nya, sektorsövergripande politikområden – såsom regional utvecklingspolitik och hållbar utveckling – har inte återspeglats i en ökad samordning på nationell nivå. Den bristande nationella samordningen skapar osäkerhet när politiken ska genomföras på den regionala och kommunala nivån, inte minst för länsstyrelsen som har ansvaret att förmedla och samordna nationella mål och sektorsinsatser.

5.5.4 Överväganden

Kommittén konstaterar att flertalet nationella mål och politikområden har en varierande betydelse i olika delar av landet och att det krävs en regional anpassning och konkretisering för att de ska kunna beaktas av kommunerna i den fysiska planeringen. I detta sammanhang är länsstyrelsens ansvar att i samspel med nationella myndigheter förmedla underlag och råd central, liksom ett bättre utnyttjande av möjligheterna till dialog om de nationella målen i översiktsplaneringen. En slutsats är att de problem och behov som har lyfts fram i hög grad handlar om bristande kunskaper och insikt om roller, som behöver mötas genom utveckling av förhållningssätt och arbetsmetoder såväl inom kommunerna som inom den statliga sfären. Gällande bestämmelser i PBL och miljöbalken med tillhörande förordningar ger tillräckligt stöd för förbättringar i dessa avseenden. Svårigheterna att genomföra nationella planeringsmål aktualiserar främst en diskussion om en bättre samordning och en tydlig strategi på den nationella nivån, som tar hänsyn till kommunernas olika förutsättningar och möjligheter och som sker med respekt för länsstyrelsens samordningsroll. Samordningen på nationell nivå kan emellertid inte lösas inom ramen för PBL-översynen, utan bör hanteras i annat sammanhang, inte minst i Ansvarskommitténs fortsatta arbete.

5.6 Det informella europeiska planeringssamarbetet inom ramen för det s.k. ESDP och Interreg

Kommitténs bedömning

Sveriges deltagande i det europeiska planeringssamarbetet har bidragit till att det utvecklats en större medvetenhet om sambanden mellan fysisk planering och arbetet med regional utveckling. Arbetet har emellertid även visat på ett behov av en bättre samordning av politikområden på den nationella nivån. Genom medverkan i det s.k. Interreg-arbetet har nya metoder och arbetssätt utvecklats, framförallt inom sammanhängande, funktionella regioner. Också den kommunomfattande översiktsplaneringen enligt PBL har påverkats. Erfarenheterna ger dock inte anledning till ändring av lagstiftningen, utan bör kunna tillgodogöras genom metodutveckling och erfarenhetsutbyte.

5.6.1 Syfte och bakgrund

Ursprunget till det europeiska planeringssamarbetet finns i reformen 1988 av EU:s strukturfonder, som lade grunden för behovet av att analysera Europas territoriella utveckling. Syftet var att ta fram ett strategiskt policydokument för EU:s territoriella utveckling. Arbetet har bedrivits i samverkan mellan medlemsländerna och kommissionen. Vid ett informellt ministerrådsmöte år 1999 antogs det gemensamma dokumentet ESDP, European Spatial Development Perspective, eller på svenska Det regionala utvecklingsperspektivet inom EU. Samarbetet kombinerar och utvecklar två kompetensområden som traditionellt varit åtskilda i Sverige, nämligen fysisk planering och regionalpolitik. Det är i sammanhanget angeläget att erinra om att fysisk planering är en nationell angelägenhet som inte omfattas av EU:s fördrag.

Dokumentet syftar till att formulera en politisk vision för EU:s territoriella utveckling med det övergripande målet att uppnå en balanserad och långsiktigt hållbar utveckling inom hela EU. Tanken är att en samordning av utvecklings-, utjämnings- och bevarandemålen ska främja en balanserad territoriell struktur och därigenom bidra till en hållbar utveckling inom EU.

Tre sakområden behandlas – stadsstrukturen, infrastrukturen och natur- och kulturmiljön – med övergripande politiska mål för de tre områdena:

- utveckla ett balanserat och flerkärnt stadssystem och ett förstärkt partnerskap mellan stads- och landsbygd,
- tillförsäkra en likvärdig tillgång till infrastruktur och kunskap och främja integrerade transport- och kommunikationslösningar som understödjer en flerkärnt utveckling,
- bevara och utveckla natur- och kulturmiljöer genom varsam förvaltning.

Samarbetet är inte formellt kopplat till EU:s regelsystem, dvs. det har inga formella återverkningar på EU:s arbete. EU-kommissionen har heller ingen överordnad roll, utan arbetet är mellanstatligt, dvs. drivs gemensamt av medlemsländerna och kommissionen och förutsätter enhällighet. Medlemsländerna måste själva bidra med nationellt underlag.

5.6.2 Inriktning och innehåll

Inte heller dokumentet har någon formell status. Genom antagandet har medlemsländerna och kommissionen enats om gemensamma mål och riktlinjer för den framtida utvecklingen av Europeiska unionens territorium. Det innebär således inte att några nya befogenheter överförs till gemenskapen. ESDP är ingen ”plan” utan utgör en politisk referensram för sektorssamordning, både inom gemenskapen och i medlemsländerna, när det gäller insatser och initiativ av betydelse för den territoriella eller rumsliga utvecklingen. Dokumentet förutsätts vidare ge underlag för regional utvecklingsplanering över nationella och andra administrativa gränser för att främja den europeiska integrationen. Det pågående arbetet med en ny konstitution för EU, kan bl.a. komma att ge förutsättningar för att formalisera samarbetet om regional utvecklingsplanering.

Arbetet innebär ett nytt synsätt och nya arbetsmetoder i samhällsplaneringen, som ligger i skärningspunkten mellan regional utvecklingspolitik och fysisk planering. Något förenklat kan det beskrivas som en strävan att å ena sidan tydliggöra rumsliga konsekvenser och samband till följd av politiska insatser och initiativ och att å den andra förena fördelningen av offentliga medel med en planeringsprocess. Arbetet utgår vidare från tre planeringsnivåer, den kommunala, den regionala och den nationella.

Några grundläggande element i ESDP är:

- nya former för samordning mellan olika politikområden och sektorer, där framförallt transportsystemet och stadsutvecklingen kommer i fokus, s.k. horisontell samordning,
- ökade krav på samverkan mellan olika beslutsnivåer, där framförallt den nationella nivån måste samspela med regionala och lokala nivån, s.k. vertikal samordning, samt
- ett samarbete över administrativa gränser både inom länderna, men framförallt inom sammanhängande regioner över landsgränser.

5.6.3 Erfarenheter från arbetet

Synsättet i ESDP upplevs som mest relevant för arbetet på den regionala nivån. Den pågående förändringen av den regionala organisationen anses ha haft stor betydelse för beredskapen att ta emot

tankegångarna, inte minst genom att staten delegerat ansvaret för den regionala utvecklingspolitiken till självstyrelse- och samverkansorgan. Även det informella, frivilliga planeringssamarbetet mellan kommuner och regionala aktörer i funktionellt sammanhängande regioner har medfört att förståelsen och intresset för frågeställningarna kunnat utvecklas underifrån utan att komma i konflikt med det kommunala självstyret.

Den starkaste drivkraften för att omsätta principerna bedöms f.n. finnas i den regionala utvecklingspolitiken. Denna – främst de regionala tillväxtprogrammen och de regionala utvecklingsprogrammen – bygger åtminstone i vissa grundläggande avseenden på det synsätt och de metoder som förutsätts. Eftersom politikområdet och dess instrument är under utveckling återstår det att se i vilken utsträckning den nationella politiken kommer att verka i riktning mot krav på sektorsövergripande strategier.

En återkommande frågeställning då ESDP har diskuterats i Sverige rör bristen på nationell samordning av skilda politikområden, som har behandlats i det föregående avsnittet. Det har betonats att sektoriseringen måste övervinnas för att man ska uppnå en sammanhållen och samstämmig bild av den rumsliga utvecklingen. Regeringens uppdrag till 27 sektorsmyndigheter om en nationell samordning för regional utveckling som slutrapporterades i oktober 2003¹ anses dock innebära ett första steg mot en bättre nationell samordning, även om det har framförts invändningar mot det sakliga innehållet.

5.6.4 Försöksverksamhet med stöd av EU:s strukturfonder

Syfte och bakgrund

År 1996 skapades utrymme inom EU:s strukturfonder för att pröva ESDP:s riktlinjer i praktisk tillämpning, först genom det s.k. Interreg IIC och under programperioden 2000–2006 genom Interreg IIIB. Sverige deltar inom tre programområden, Östersjöområdet, Nordsjöområdet och Norra Periferin. Övergripande regler för att beviljas projektmedel är att projektet omfattar minst tre länder, är sektorsövergripande och involverar flera samhällsnivåer i enlighet med ESDP:s principer om horisontell och vertikal samordning.

¹ Nationell samordning för regional utveckling, NUTEK, slutrapport 1 oktober 2003.

Svenska kommuner, länsstyrelser samt andra statliga regionala myndigheter och andra organ har deltagit i flera projekt inom ramen för samarbetet. Även om idén om partnerskap ska vara vägledande, har offentliga myndigheter dominerat i samarbetet, i första hand genom myndigheter och organ på regional nivå. Resultaten så här långt hänför sig i första hand till Interreg IIC-projekt. Flera projekt fortsätter och konkretiseras nu i den andra programperioden 2000–2006 inom Interreg IIIB.

Projekten har en huvudsaklig inriktning mot utvecklingsfrågor, men har i vissa avseenden även en tydlig koppling till användning av mark och vatten. Det gäller bl.a. frågor om infrastruktur för transporter, natur- och kulturmiljö, som ofta kopplas till rekreation och turism, användning av kust- och vattenområden, stadsutveckling och städer i samverkande nätverk samt landsbygdsutveckling. Infrastrukturfrågor förefaller dock ha dominerat.

Några erfarenheter

Det saknas en samlad kartläggning av erfarenheter av hur det europeiska planeringssamarbetet har bedrivits i Sverige. Kommitténs överväganden i dessa delar bygger på underlag från Boverket och Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK, samt särskilda seminarier och möten med företrädare för kommuner och organ som har medverkat i arbetet.

De resultat som uppnåtts beskrivs ofta i termer av kunskapsutveckling, ökad gemensam förståelse, nätverksbyggande, utveckling av nya planeringsmetoder, ett närmande mellan olika kompetenser och aktörer, ett kunskapsflöde in i formella processer samt en ökad medvetenhet om frågeställningar med regional räckvidd och över nationella gränser. I några fall har samarbetet utmynnat i gemensamma rekommendationer och riktlinjer, exempelvis för planering och användning av kustområden. Det har påtalats att samarbetet försvåras av att Sverige, till skillnad från flertalet av de länder som deltar, saknar en regional planeringsnivå. Det gäller både i medverkan i projektet som sådant och i genomförandet av projektets resultat. Samarbetet mellan olika länder anses underlättas av regionala strategier. I det transnationella samarbetet har också den nationella nivåns roll och betydelsen av övergripande nationella strategier tydliggjorts. Här framhålls som en brist att Sverige varken har en nationell strategi eller utblickar utanför landet. Att arbetet på den

nationella nivån inte är i fas med den transnationella regionala utvecklingsplaneringen upplevs som en svaghet som medför obalans i samarbetet.

Sverige anses i ett EU-perspektiv ha sämst förutsättningar att ta emot och omsätta ESDP:s tankegångar, vilket kan bero på avsaknaden av en regional nivå i kombination med kommunernas ansvar för den fysiska planeringen. PBL som sådan har ännu inte inneburit några problem, men heller inget stöd. Det framhålls att PBL i första hand är en kommunal lagstiftning, medan Interreg-projekten har fokus på den regionala nivån. Det framhålls vidare att PBL huvudsakligen är en genomförandelagstiftning, och därför sannolikt inte lämplig att utvecklas för att möta det europeiska, mer strategisk inriktade, planeringssamarbetet.

Interreg-samarbetet anses liksom ESDP i första hand ha haft en indirekt påverkan bl.a. genom att lyfta fram kopplingen mellan fysisk planering och regional utveckling samt att tydliggöra mervärdet av storregional samverkan och att se de kommunala frågor i ett regionalt perspektiv. Samarbetet anses även ha påverkat kommunernas översiktsplanering i en mer strategisk riktning. Att det mellankommunala och regionala samarbetet kring planeringsfrågor har ökat under senare år bedöms delvis hänga samman med de processer som samarbetet har satt igång.

Det råder stor enighet om behovet av uppföljning, utvärdering, erfarenhetsåterföring och informationsspridning av resultaten från projekten. Det finns för närvarande ingen som har detta ansvar vilket har ifrågasatts med tanke på de stora belopp som omfattas av verksamheten samt det stora engagemang och det nytänkande som arbetet i nya konstellationer, nationellt såväl som mellan flera länder, har lett till.

De nya kommunala samverkansorganen bedöms kunna rymma en ny potential för att ta hand om de ESDP-relaterade frågorna och de regionala utvecklingsprogrammen anses kunna bli den motor som saknats hittills.

5.6.5 Överväganden

Även om det kan hävdas att det europeiska planeringssamarbetet inte tillför något radikalt nytt till det svenska planeringssystemet är det uppenbart att intresset för innehållet har ökat successivt och även i viss mån bidragit till det växande informella regionala plane-

ringssamarbetet i funktionellt sammanhängande regioner. Erfarenheterna visar emellertid att tankegångarna och arbetsätten är mest relevanta för arbetet på den regionala nivån. Arbetet bedöms även ha medfört en utveckling av planeringsmetoder samt en ökad mellankommunal och regional planeringssamverkan. Också översiktsplaneringen i flera kommuner har influerats av de grundläggande principer och förhållningssätt som har utvecklats inom ramen för det europeiska planeringssamarbetet.

Även om ESDP har inspirerat till att pröva nya metoder och arbetsätt finns det enligt kommitténs mening inte skäl att föreslå ändringar i det svenska plansystemet. Några av de förslag till ändringar av bestämmelserna om översiktsplanering som kommittén redovisar i kapitel 6 kan dock anses stödja en utveckling av de förhållningssätt som ESDP innebär och lägga grunden för en bredare och mer strategisk inriktning i översiktsplaneringen. För att erfarenheterna från det gränsöverskridande planeringssamarbetet inom ramen för det s.k. Interreg-programmen ska kunna tillgodogöras behövs dock en mer systematisk och bred erfarenhetsåterföring till kommuner och andra planeringsansvariga organ.

5.7 Den regionala utvecklingspolitiken

Kommitténs bedömning

Det pågående arbetet med regionala utvecklingsprogram kan komma att bidra till ett närmande mellan utvecklingspolitiken och kommunernas översiktsplanering. En sådan utveckling kan stödjas genom kommitténs förslag till ändringar i bestämmelserna om översiktsplanering, med bl.a. krav på samverkan mellan kommuner. Mot bakgrund av pågående utrednings- och metodutvecklingsarbeten bedömer kommittén att det inte finns skäl att nu föreslå ytterligare förändringar i PBL.

5.7.1 Mål och verktyg i den regionala utvecklingspolitiken

Målen för den regionala utvecklingspolitiken som lades fast genom riksdagens antagande av propositionen En politik för tillväxt och livskraft i hela landet (prop. 2001/01:4) är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i hela landet. Viktiga strategier för detta är en ökad sektorssamordning

och en ökad regional anpassning av olika nationella politikområden. De regionala utvecklingsprogrammen (RUP) har en central roll som instrument för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken. Deras roll är att verka som styrdokument för olika regionala planerings- och beslutssystem som exempelvis regionala tillväxtprogram, regional infrastrukturplanering, regionala miljömål och EU:s strukturfondsprogram. Enligt förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete ska de regionala utvecklingsprogrammen bland annat:

- ge en bred samlad utvecklingsstrategi för en hållbar regional utveckling,
- beakta kommunernas översiktliga planering,
- tas fram och genomförs tillsammans med kommunerna,
- vara underlag för samverkan mellan statlig och kommunal verksamhet,
- samordnas med länstransportplanerna.

Inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken är det sedan år 2003 möjligt att bilda kommunala samverkansorgan i länet. För närvarande finns det kommunala samverkansorgan i nio län, självstyrelseorgan i två och inom ytterligare ett antal län förs diskussioner om att bilda samverkansorgan. De kommunala samverkansorganen och självstyrelseorganen övertar vissa uppgifter från länsstyrelsen, bland annat att ta fram regionala utvecklingsprogram och länstransportplaner.

Det pågår f.n. ett omfattande metodutvecklingsarbete där ett antal myndigheter med NUTEK som samordnare senast den 30 september 2005 ska redovisa förslag till hur arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen kan läggas upp. Uppdraget innebär bl.a. samverkan i pilotprojekt med ett urval av självstyrelse- eller samverkansorgan samt länsstyrelser.

5.7.2 Erfarenheter av sambanden mellan den fysiska planeringen och arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen

Under utredningsarbetet har diskussionen huvudsakligen kommit att handla om vikten av samverkan mellan kommunernas översiktliga planering och arbetet med de regionala utvecklingsprogram-

men. Såväl Boverket² som NUTEK³ har genomfört enkätundersökningar för att kartlägga kommunernas medverkan i det regionala utvecklingsarbetet. I båda fallen konstateras att kommunerna normalt deltar i arbetet, men sällan med kompetens i frågor om fysisk planering. Sambandet mellan kommunernas översiktliga planering och de regionala utvecklingsprogrammen bedöms som outvecklat. Detsamma gäller för bostadsförsörjningsfrågorna roll i det regionala samarbetet. Däremot finns en framträdande koppling mellan programmen och transportplaneringen inklusive kollektivtrafik och arbetspendling. Transportfrågorna bedöms överhuvudtaget som centrala i det regionala utvecklingsarbetet. Samtidigt påpekas att dessa primärt inte är frågor för PBL, utan i första hand hanteras med stöd av de nationella planeringssystemen enligt väg- och järnvägslagarna. Det har framförts att en förutsättning för en konstruktiv dialog om dessa för regionen centrala utvecklingsfrågor är att det bedrivs någon form av regional planering som behandlar kommunövergripande utvecklingsstråk.

Trots det outvecklade sambandet hittills mellan de regionala utvecklingsprogrammen och kommunernas översiktliga planering redovisar flertalet av dem som svarat på enkäterna högt ställda ambitioner inför det fortsatta arbetet. Samspelet mellan de regionala utvecklingsprogrammen och översiktsplaneringen anses kunna innebära en vitalisering av översiktsplaneringen. Det finns också ett uppenbart behov av att också redovisa fysiska strukturer för vissa mellankommunala och regionala utvecklingsfrågor. I sammanhanget har framhållits att många kommuner numera arbetar med översiktsplaneringen som ett strategiskt utvecklingsdokument. Möjligen finns vissa svårigheter att förena den traditionella översiktsplanen med sin reglerade arbetsprocess med en utvecklingsinriktad plan som behöver kunna förändras och anpassas i ett dynamiskt förlopp och i ett snabbare tempo. En möjlighet att förena de olika önskemålen som har framförts är att de övergripande utvecklingsfrågorna diskuteras och behandlas separat såväl i planeringsprocessen som i översiktsplanen.

² Strategier för regional utveckling – kapplöpning mellan regioner, Boverket, september 2004.

³ Länens arbete med de regionala utvecklingsprogrammen (RUP), NUTEK, mars 2004.

5.7.3 Överväganden

Skillnader i landet är stora både när det gäller formerna för arbetet med det regionala utvecklingsprogrammet och dess innehåll. Utvecklingen är dynamisk, med pågående pilotprojekt och metodutveckling. En komplex fråga i arbetet är konkretiseringen av begreppet hållbar regional utveckling. Erfarenheterna från det s.k. samordningsuppdraget pekar också på behovet av att utveckla metoder och arbetsformer bland statliga myndigheter för att de ska kunna bidra i arbetet med de regionala utvecklingsprogrammen. Mot bakgrund av de pågående förändringarna av den regionala organisationen och de regionala uppgifterna anser kommittén att det inte finns skäl att nu föreslå några grundläggande förändringar i PBL för att öka sambanden mellan regionala utvecklingspolitiken och den fysiska planeringen. Däremot finns det anledning att uppmärksamma den potential som finns i att utnyttja översiktsplaneringen som ett led i en dialog om utvecklingsfrågor i vid mening. Den inriktning som många kommuner f.n. arbetar med i översiktsplaneringen bekräftar denna möjlighet. Kommitténs förslag till ändringar av bestämmelserna om översiktsplaneringen som redovisas i kapitel 6 syftar till att ge stöd för ett sådant arbetssätt liksom för ökad samverkan mellan kommuner. Kommittén utgår från att de erfarenheter som successivt utvecklas inom ramen för såväl de regionala utvecklingsprogrammen som översiktsplaneringen kommer att medverka till att sambanden mellan planeringsformerna förbättras.

5.8 Regionplanering enligt PBL

Kommitténs bedömning

Även om bestämmelserna om regionplanering har fått ett begränsat genomslag, bör bestämmelserna behållas tills vidare. Erfarenheterna visar att en regionplan kan fylla viktiga funktioner både som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen och för arbetet i övrigt på regional nivå. Bestämmelserna rymmer även en potential för en stärkt koppling mellan kommunernas fysiska planering och det regionala utvecklingsarbetet.

5.8.1 Erfarenheter och problem

Bestämmelserna om regionplanering har inte kommit till användning

Det finns endast ett regionplaneorgan utsett enligt 7 kap. PBL, GöteborgsRegionens kommunalförbund, GR, som hittills valt att inte upprätta någon regionplan, utan istället arbetar med utrednings- och samordningsarbete inom regionen. Under de senaste åren har s.k. mellankommunala rådslag genomförts i syfte att diskutera angelägna regional frågeställningar. I Stockholms län har landstinget med stöd av en särskild lag, lag (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län, utsetts till regionplaneorgan. Sedan PBL trädde i kraft har landstinget vid två tillfällen upprättat och antagit en regionplan, den senaste – Regional Utvecklingsplan För Stockholmsregionen, den s.k. RUFSS – antogs år 2002.

Behoven av regional samverkan i den fysiska planeringen har ökat. De behov av regional samverkan som anfördes i PBL-propositionen finns kvar och ytterligare har kommit till, bl.a. som en konsekvens av EU-medlemskapet. Några exempel är direktivet om s.k. strategiska miljöbedömningar, ramdirektivet för vatten samt planeringen för kustzoner. Även de nationella miljömålen och den nationella strategin för hållbar utveckling lyfter fram behovet av planeringsunderlag och samverkan på regional nivå. Under PBL-kommitténs arbete har det påtalats att önskvärd regional samverkan eller regionalt underlag när det gäller anläggningar med regional räckvidd – t.ex. investeringar i infrastruktur och bebyggelse, bostadsbyggande samt externa köpcentra – inte kommer till stånd. Detta leder till problem för efterföljande beslut, som försvåras och försenas p.g.a. bristande underlag i fråga om regionala effekter. Också arbetet med den nya regionala utvecklingspolitiken har inneburit nya behov av planeringssamverkan på regional nivå.

Tidigare utredningar och förslag

Behovet av en mer tvingande regionplanering har övervägts tidigare. I betänkandet Miljö och fysisk planering (SOU 1994:36) föreslog Plan- och byggutredningen att regeringen skulle kunna utse ett särskilt regionplaneorgan med representanter från staten och berörda kommuner för att tillgodose viktiga regionala intressen,

t.ex. stora infrastruktursatsningar, eller för att lösa allvarliga miljöproblem. Regeringen bedömde att en förstärkning av det regionala perspektivet i den fysiska planeringen är nödvändig och att den mellankommunala och regionala samordningen behöver utvecklas och komma till stånd i ökad omfattning (prop. 1994/95:230 s. 104–105). Trots detta ansågs, bland annat mot bakgrund av pågående utrednings- och samordningsarbeten och remisskritiken, att PBL:s bestämmelser om frivillig regionplanering borde behållas tills vidare.

5.8.2 Erfarenheterna från regionplaneringen i Stockholms län

Mot bakgrund av att den Regionala Utvecklingsplanen för Stockholms län, den s.k. RUFSS, är den enda regionplan enligt PBL som finns har kommittén genom enkäter till ett antal kommuner och möten med regionplane- och trafikkontoret i Stockholms läns landsting samt länsstyrelsen hämtat in synpunkter och erfarenheter från arbetet. Några erfarenheter som redovisats är följande.

Arbetet speglar sambanden mellan regional utveckling och fysisk planering

Arbetet med den regionala utvecklingsplanen har vuxit fram inom ramen för PBL:s bestämmelser om regionplanering, men har under processens gång utvecklats till att bli betydligt bredare till sitt innehåll och behandlar många fler frågor än de som har med användning av mark- och vattenområden att göra. Man har bl.a. hämtat inspiration och tagit intryck från EU-samarbetet om regional utvecklingsplanering, och av ett framväxande intresse av att söka mervärdet i att kombinera den fysiska planeringens metoder med målen för en långsiktigt hållbar regional utveckling.

De kommuner som har svarat på enkäten betonar att regionplaneringen i första hand har hanterat frågor som rör regional utveckling, även om frågor som rör användningen av mark och vatten och som har relevans för att uppnå de övergripande målen för regionens utveckling, också har behandlats. Också det antagna dokumentet anses i realiteten vara mer likt ett regionalt utvecklingsprogram, även om den formellt utgör en regionplan enligt PBL.

Den mellankommunala dialogen har stärkts och översiktsplaneringen har påverkats

Kommunerna anser att den regionala utvecklingsplanen ger en god överblick av de frågor som är mest angelägna för regionens utveckling som helhet. Underlaget anses ge en fördjupad kunskap på många områden och utgöra en användbar referensram för kommunernas planering, samtidigt som processen ibland framhålls som mer angelägen. Dialogen mellan många olika aktörer anses vidare ha medfört en lärprocess i att förstå och tänka utifrån ett regionalt perspektiv. Det framhålls också att arbetet har fungerat som en katalysator för flera mellankommunala och delregionala processer. De positiva synpunkterna är relativt samstämmiga och inte beroende av kommunernas storlek eller läge. Däremot har vissa kommuner på längre avstånd från centrum lyft fram behovet av samverkan över länsgränser. Ett sådant arbete har senare även inletts på flera ställen.

Påfallande många kommuner som svarat på kommitténs frågor beskriver att översiktsplanen omarbetats parallellt med RUFSS-processen. Detta har gett möjlighet att utnyttja översiktsplaneringen som kommunens plattform för att möta den regionala diskussionen. Utbytet har enligt svaren varit ömsesidigt och de parallella processerna har befruktat varandra och kombinationen av regional utveckling och fysisk planering har visat sig i många kommuners arbete med sina nya mera visionära och strategiska översiktsplaner.

Det saknas medel och ansvaret för genomförandet är otydligt

Många kommuner tar i enkätsvaren upp att det är problematiskt att det saknas både resurser och beslutsstruktur för att det genomarbetade och potentiellt kraftfulla dokumentet ska kunna gå från ord till handling i ett genomförandeskede. Samtidigt är man klar över motsättningen i förhållande till det kommunala planmonopolet och den ofta förekommande oviljan mot beslut som kan binda kommunerna.

Den regionala utvecklingsplanen svarar mot ett behov av samordnat regionalt planeringsunderlag

Arbetet anses också ha inneburit ett ömsesidigt utbyte av kompetens mellan länsstyrelsen, regionplane- och trafikkontoret och andra regionala aktörer. Detta har lagt grunden för att underlag om statens intressen har kunnat tillföras arbetet, samtidigt som länsstyrelsen har kunnat utnyttja det sammanvägda tvärsektoriella underlag som RUFSS tillhandahåller i flera olika regionala processer och regeringsuppdrag.

5.8.3 Överväganden

Trots de begränsade erfarenheterna och det svaga genomslaget bör PBL:s bestämmelser om regionplanering behållas. Erfarenheterna av arbetet med regionplaneringen i Stockholms län visar att en regionplan kan fylla en viktig funktion som underlag för såväl kommunernas översiktliga planering som för regionala myndigheters arbete i olika sakfrågor. Erfarenheterna visar vidare på de synergieffekter som kan uppnås när fysisk planering och regional utveckling samverkar och befruktar varandra. PBL:s bestämmelser rymmer i dessa avseenden en potential för att möta sådana behov, som eventuellt kan aktualiseras i det framtida arbetet med regionala utvecklingsprogram. Det finns också anledning att uppmärksamma att bestämmelserna öppnar för samverkan mellan kommuner i mindre grupper utan krav på att någon regionplan upprättas. Mot bakgrund av att den frivilliga samverkan mellan kommuner ökar är det motiverat också av detta skäl att bibehålla en möjlighet att formalisera samverkan om man så önskar. Däremot är det angeläget att uppmärksamma hur behovet av en mellankommunal samverkan och ett regionalt planeringsunderlag kan tillgodoses på annat sätt inom ramen för PBL:s bestämmelser.

5.9 Lokaliseringsfrågor med räckvidd utanför den egna kommunen

Kommitténs bedömning

Det finns brister i den mellankommunala samordningen i sådana lokaliseringfrågor som rör flera kommuner. Det bör i PBL ställas tydligare krav på att kommunen har huvudansvaret för att

frågor av mellankommunal betydelse eller påverkan ska uppmärksammas i planläggning och andra beslut.

5.9.1 Bakgrund

Behovet av en mellankommunal samordning vid planläggning och beslut av vissa anläggningar, verksamheter och frågeställningar som har betydelse eller effekter för flera kommuner har framhållits i flera sammanhang under utredningsarbetet. Etablering av externa köpcentra är den fråga som dominerat i diskussionerna där det finns ett tydligt behov av att bedöma lokaliseringsfrågor i ett bredare perspektiv än den enskilda kommunen. Också behovet av ett mellankommunalt perspektiv vid planering av bostadsbyggande har lyfts fram, eftersom bostadsmarknaden ofta går utöver kommungränsen och i hög grad styrs av den lokala arbetsmarknadsregionen och möjligheten att pendla. En bostadsmarknadsregion kan också se olika ut och även avvika från arbetsmarknadsregionen. Andra exempel på anläggningar där lokaliseringen oftast behöver övervägas inom ett större område utanför kommunens gränser är energi- och avfallsanläggningar.

5.9.2 Erfarenheter och problem

Det råder en stor samstämmighet om att det finns ett antal frågor med bäring på PBL som behöver hanteras mellan flera kommuner eller i ett regionalt sammanhang. Bestämmelserna om hänsyn till förhållandena i andra kommuner och om mellankommunal samordning har emellertid inte fått fullt genomslag. Kritik har riktats mot att varken kommunerna eller länsstyrelsen har levt upp till den roll- och ansvarsfördelning som förutsattes i PBL-reformen. I sammanhanget har kritik riktats mot bristande stöd i lagtext och motivskrivningar.

Drivkrafterna för en mellankommunal samordning varierar

Komplexa beroende- och konkurrensförhållanden innebär ibland att ett bredare helhetsperspektiv inte får genomslag. Detta gäller exempelvis etablering av detaljhandelsanläggningar, där drivkraften att få lokaliseringen i den egna kommunen ofta blir avgörande.

Konkurrensen om kommuninnevånare, skatteintäkter och underlag för service uppges som motiv för bristande samverkan i planeringen av bostadsbyggandet. Bilden är dock inte entydig. Det har också kommit fram att kommuner är väl medvetna om bostadsmarknadens regionala perspektiv men att det har visat sig svårt att få fram en samlad bild och prognoser för bostadsmarknaden och bostads efterfrågan i funktionella regioner. Också när det gäller lokaliseringen av större energi- och avfallsanläggningar saknas ibland incitament och former för en mellankommunal samverkan. Önskemål om en från mellankommunal synpunkt mest lämplig lokalisering motverkas av motstående allmänna intressen och invändningar i de berörda kommunerna. Utvecklingen de senaste åren med bolagisering och avreglering av till exempel energimarknaden har dessutom inneburit ytterligare svårigheter genom minskad politisk styrning och minskade incitament för en samverkan.

Bristande behandling i såväl översiktsplaneringen som detaljplanläggningen

En bristande beredskap i översiktsplaneringen innebär ibland att frågan om en lämplig mellankommunal samordning aktualiseras först i samband med detaljplanläggningen, exempelvis när det gäller externa köpcentra. Erfarenheterna visar att samråden med berörda grannkommuner i regel kommer allt för sent i detaljplane processen och sällan omfattar en större krets av kommuner, som kan anses berörda. Bristerna i den mellankommunala samordningen leder ibland till att grannkommuner överklagar. Regeringen har i några beslut där en detaljplan har upphävts efter överklagande från en grannkommun erinrat om behovet av ett regionalt perspektiv i fråga om detaljplaner för utbyggnad av större detaljhandelsenheter.

Det finns oklarheter när det gäller länsstyrelsens ansvar

Länsstyrelsens uppgift att samverka med kommunerna genom samråd, rådgivning, kunskapsförmedling och planeringsunderlag, bl.a. i fråga om mellankommunala samordningsbehov, anses heller inte fungera tillfredsställande. En aspekt på länsstyrelsens roll som har ifrågasatts är om och i så fall varför samverkan mellan kommuner överhuvudtaget ska anses vara en statlig angelägenhet och i så fall i

vilka frågor och sammanhang. Här finns en skillnad i synsätt och uppfattning i förhållande till länsstyrelsens ansvar för att säkerställa riksintressen och andra utpekade statliga intressen, vilka uppfattas som en självklar del av PBL:s ansvarsfördelning. Ifrågasättandet ska ses mot bakgrund av att en lämplig samordning mellan kommuner uppfattas som ett bland de allmänna intressen som delegerats till kommunerna och som i första hand är ett kommunalt ansvar. Det är förhållandevis ovanligt att bristande mellankommunal samordning leder till ingripande från länsstyrelserna. Upphävande av detaljplaner, på grunden bristande mellankommunal samordning, har – såvitt känt – bara skett i fråga om etablering av externa köpcentra.

Det har samtidigt framförts att det p.g.a. motstridiga skrivningar i förarbetena råder osäkerhet om grunderna för länsstyrelsens prövning. Ska länsstyrelsen – såsom anges i allmänmotiveringen – göra en självständig prövning som är oberoende av eventuella invändningar från grannkommuner? Eller ska länsstyrelsen – med stöd av specialmotiveringen – agera enbart i de fall de berörda kommunerna uppenbarligen är oense? En sådan begränsning av den statliga prövningen kan ifrågasättas sett i förhållande till att grannkommunen, enligt den praxis som har utvecklats, har möjligheter att överklaga.

Olika former av informell planeringssamverkan mellan kommuner ökar

Samtidigt som det framkommit vissa brister i tillämpningen av PBL i frågor om samverkan mellan kommuner finns tydliga tendenser till en ökad medvetenhet om behovet av samverkan över kommungränser och ett omfattande informellt planeringssamarbete mellan kommuner växer fram. Detta gäller dock som regel för frågor med ömsesidig nytta och vinning, men inte då det finns konkurrens och intressekonflikter mellan kommunerna. I svaren på en enkät från Svenska Kommunförbundet⁴ (som numera ingår i Sveriges Kommuner och Landsting) uppger exempelvis 46 procent av kommunerna att man deltar i någon form av mellankommunalt samarbete inom ramen för översiktsplaneringen. De vanligaste områdena för samverkan är vatten, avfall och kommunikationer (drygt 70, 80 respektive 90 procent), medan samarbete sker mer sällan i fråga om handel och bostäder (20 respektive 25 procent).

⁴ Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, 2004.

5.9.3 Överväganden

Det finns ett uppenbart behov att inom ramen för PBL stärka formerna för den mellankommunala samordningen i frågor som rör flera kommuner. Nuvarande bestämmelser om mellankommunala hänsyn och samråd är inte tillräckliga utan det bör ställas tydligare krav på att frågor av mellankommunal betydelse eller påverkan ska uppmärksammas i kommunens planläggning och beslut. Ansvarsfördelningen mellan kommunen och länsstyrelsen behöver även tydliggöras.

5.10 Grundläggande principer och utgångspunkter för kommitténs förslag

Kommitténs bedömning och förslag till inriktning

Det är angeläget att stödja en utveckling av former och metoder för att stärka samverkan mellan kommuner i sådana frågor som har mellankommunal betydelse eller som får konsekvenser utanför kommunen. Det är emellertid inte motiverat att införa tvingande regler för regionplanering eller en ny mellankommunal planform i PBL. I stället bör behovet av att stärka det regionala perspektivet mötas av bestämmelser som ställer krav på en ökad samordning och samverkan mellan kommuner. En viktig del är även att tydliggöra länsstyrelsens roll och ansvar.

5.10.1 Det regionala perspektivet i kommunernas planering behöver stärkas

Mot bakgrund av de kunskaper och erfarenheter som har samlats in kan konstateras att det finns ett växande antal frågor med bäring på PBL som behöver hanteras mellan flera kommuner eller i ett regionalt sammanhang. Pendlingsregioner, arbetsmarknadsregioner eller bostadsmarknadsregioner bestäms inte av administrativa gränser, och många människors vardagsregioner har utvidgats: man bor i en kommun, arbetar i en annan och använder sin fritid i en tredje. De vidgade regionerna innebär även att kommunala beslut som rör boende, arbete, sysselsättning, rekreation och service ofta får effekter utanför den egna kommunen. Kommunerna blir alltmer beroende av varandra och det blir därför angeläget att olika satsningar blir

samstämnda och görs utifrån en helhetssyn. Frågor av central betydelse är samordningen av bebyggelseutvecklingen med den tekniska infrastrukturen för vatten, avlopp, avfall, energi och informationsteknologi samt med infrastrukturen för transporter och kollektivtrafik. Samverkan är ofta en förutsättning för att undvika felinvesteringar och underlätta en från regional synpunkt gynnsam samhällsutveckling, inte minst från ett hållbarhetsperspektiv. Det övergripande målet om att PBL ska främja en långsiktigt hållbar utveckling medför i sig också behov av ett helhetsperspektiv där kommunens utveckling ses som en del av ett vidare sammanhang.

De behov av regional samverkan som finns i dag är till stor del desamma som anfördes redan i förarbetena till PBL-propositionen 1987. Dessutom har ytterligare behov som fokuserar på den regionala nivån kommit till, i många fall som en konsekvens av EU-medlemskapet, men också på grund av nationell politik. Utvecklingen mot nya arbetssätt och organ på den regionala nivån kommer sannolikt också fortsättningsvis att påverka kommunernas översiktliga planering och även verka i riktning mot en ökad mellankommunal samverkan. Även utvecklingen av det informella planeringssamarbetet i olika sakfrågor torde på sikt alltmer komma att påverka kommunernas fysiska planering enligt PBL.

Samtidigt är det uppenbart att kommunens planläggning och beslut enligt PBL inte alltid sker med tillräcklig hänsyn till förhållandena i andra berörda kommuner och att frågor av mellankommunal betydelse inte blir föremål för en samordning i ett regionalt perspektiv. Sammanfattningsvis anser kommittén att utvecklingen tydligt visar att det finns starka skäl att säkerställa att kommunens planläggning och beslut enligt PBL sker med hänsyn till det mellankommunala och regionala perspektivet.

5.10.2 Förstärkningar bör ske inom ramen för nuvarande plansystem

Enligt kommitténs mening är det inte motiverat att införa någon ny regional planeringsnivå i PBL. Skälen för detta är flera, bl.a. att det pågår förändringar av den regionala organisationen och de regionala uppgifterna, t.ex. inom ramen för den regionala utvecklingspolitiken med de nya kommunala samverkansorgan och metodutvecklingen av de regionala utvecklingsprogrammen. Dessutom

öväger Ansvarskommittén f.n. hur samhället ska organiseras och hur ansvaret för olika frågor ska fördelas.

Behovet av att stärka det regionala perspektivet vid fysisk planering enligt PBL bör enligt kommitténs mening mötas av att utveckla och stärka PBL:s nuvarande bestämmelser om mellankommunal och regional samverkan. Det har visserligen påtalats att problemen som regel beror på brister i tillämpningen och att det inte i första hand är fråga om brister i regelsystemet. En tillbakablick på PBL:s utveckling sedan reformen 1987 visar emellertid på att den samverkan mellan kommuner som förutsattes komma till stånd inom ramen för PBL:s regelsystem aldrig har fungerat tillfredsställande. Det finns därför anledning att överväga om behovet av en ändrad tillämpning behöver få stöd av en större tyngd och en ökad tydlighet i bestämmelserna.

5.10.3 Ansvarsfördelningen mellan stat och kommun behöver tydliggöras

En grundläggande fråga är vem som ska ha huvudansvaret för att få till stånd en önskvärd mellankommunal eller regional samverkan vid planläggning och beslut enligt PBL. Kommittén har övervägt två alternativa handlingsvägar som bygger på skilda principer för fördelning av ansvaret. Ett alternativ är att stärka länsstyrelsens ansvar för den mellankommunala samordningen genom ett tydligt mandat att initiera och driva samordningsfrågor samt tydligare bestämmelser om statlig kontroll och ingripande i de fall en lämplig mellankommunal samordning inte kommer till stånd. Alternativet till att ge länsstyrelsen en drivande roll är att se behovet av samverkan och samordning mellan kommuner som en kommunal angelägenhet och som en självklar del i kommunens ansvar för planläggning och beslut om användningen av mark- och vatten. Kommittén har funnit att båda alternativen har nackdelar, framförallt om man ser till det grundläggande syftet med ansvarsfördelningen i PBL. Att enbart betona länsstyrelsens ansvar att driva och avgöra mellankommunala frågor strider mot de grundläggande bestämmelserna om kommunens ansvar för planläggning och beslut enligt PBL, vilket ju även lyfts fram i direktiven. Att ge kommunerna det fulla ansvaret för en mellankommunal samordning kan å andra sidan äventyra väsentliga statliga intressen som behöver inordnas i ett regionalt sammanhang.

Den modell som kommittén föreslår kan ses som en mellanform där kommunerna primärt har ansvaret för att samverkan kommer till stånd, men att länsstyrelsen samtidigt ges en tydligare grund för sitt agerande. Kommittén anser således att starka skäl talar för att ansvaret för att samverkan mellan kommuner kommer till stånd också fortsättningsvis ska vara gemensamt till viss del. Mot bakgrund av den bristande tillämpningen av nuvarande bestämmelser anser kommittén att ansvarsfördelningen mellan kommunerna och länsstyrelsen behöver bli tydligare. För att systemet ska få förnyad trovärdighet behöver såväl länsstyrelsen som kommunerna få skarpare både rättigheter och skyldigheter i kombination med efterföljande lättnader respektive sanktioner. Detta kan behöva ske med stöd av lagändringar som förtydligar ansvar och roller.

5.10.4 Kommunerna bör ges ett tydligare och förstärkt ansvar

Dagens bestämmelser om mellankommunala hänsyn och samråd vid planläggning bör därför kompletteras med krav på samverkan mellan kommuner i frågor med regional räckvidd eller konsekvenser utanför den egna kommunen. Samverkan ska i första hand ske i den översiktliga planeringens tidiga skeden och redovisas i översiktsplanen, men kan, om översiktsplanen inte är aktuell eller inte behandlar frågeställningen bli en del av detaljplaneläggningens programskede. Kommunerna ska i huvudsak själva bevaka sina intressen i förhållande till andra kommuners planering och beslut.

5.10.5 Länsstyrelsens ansvar för mellankommunal samordning bör avgränsas

Länsstyrelsen bör inom ramen för sina grundläggande uppgifter i PBL lägga tyngdpunkten vid arbetet att tillhandahålla ett planeringsunderlag som bland annat redovisar sådana nationella mål och statliga intressen som behöver hanteras i ett regionalt perspektiv och i samverkan mellan kommuner. Den statliga kontrollen bör i första hand begränsas till riksintressen, miljökvalitetsnormer samt frågor om hälsa och säkerhet.

5.10.6 Översiktsplaneringen bör ges en avgörande betydelse

Översiktsplanen har med sin centrala roll i PBL:s plansystem en avgörande betydelse för den övergripande helhetsbedömning och analys som behövs för att klarlägga och bedöma behovet av samverkan med andra kommuner eller regionalt. Det är naturligt att den ökade samverkan mellan kommuner som eftersträvas i första hand bör bli en del av och regleras i översiktsplaneringen.

PBL saknar bestämmelser för hur samverkan mellan kommuner i en gemensam fysisk planering ska gå till, hur processen ska regleras, hur konflikter ska lösas och hur beslut ska fattas. Samverkan mellan kommuner som en process som kan hantera intressekonflikter och resultera i en i formell betydelse gemensam fysisk plan ryms således inte inom den struktur för ansvar och beslutsfattande som PBL erbjuder. Ett undantag är den möjlighet som finns inom ramen för de särskilda bestämmelserna om regionplanering, som emellertid förutsätter ett regeringsbeslut som utser ett regionplaneorgan för den aktuella gruppen kommuner.

Det är mot denna bakgrund angeläget att klargöra att samverkan mellan kommuner inte kan resultera i en gemensam fysisk plan i PBL:s mening. Behovet av att stärka och öka samverkan mellan kommuner får i stället ske genom krav på regionala eller mellankommunala konsekvensbedömningar i planerings- och beslutsunderlag, i första hand kopplat till översiktsplaneringen, men om någon sådan inte är aktuell, till detaljplaneringen.

5.11 Förslag till lagändringar

Med utgångspunkt från kartläggningen och vad som framkommit om erfarenheter, problem och behov har kommitténs uppdrag om regional samverkan inriktats på att finna former för att utveckla och stärka det regionala perspektivet i kommunernas fysiska planering genom:

- att lägga grunden för en ökad samverkan mellan kommunerna, i första hand i översiktsplaneringen,
- att klargöra och renodla roll- och ansvarsfördelning mellan staten och kommunerna för frågor om samverkan mellan kommuner samt
- att överväga formerna för att ta fram ett planeringsunderlag som samordnar nationella mål och statliga intressen.

Kommitténs samlade förslag till kompletteringar av PBL:s bestämmelser syftar till att stärka det regionala perspektivet i kommunernas fysiska planering genom en ökad samverkan mellan kommuner. Förslaget som helhet vägleds av en strävan att klargöra fördelningen av roller, ansvar och uppgifter mellan staten och kommunerna. Av detta följer att det samlade förslaget träffar flera olika kapitel i PBL. Grunden till förslaget läggs i 2 kap. PBL som redovisar samhällets krav och intressen. De mer substantiella och materiella förslagen innebär förändringar i 4 kap. om översiktsplan, 5 kap. om detaljplan, 12 kap. om statlig kontroll och 13 kap. om överklagande. Därutöver föreslås en precisering av länsstyrelsens ansvar för regionalt planeringsunderlag och att innebörden av detta preciseras i plan- och byggförordningen. Förslagen i de olika kapitlen ska ses som en helhet som sammantaget lägger grunden för en ökad samverkan mellan kommuner.

Med tanke på att det inledande kapitlet endast syftar till att lägga fast övergripande principer, plan- och beslutsformer samt grundläggande uppgifter för kommunen och länsstyrelsen har kommittén bedömt att det är olämpligt att i 1 kap. införa regler om ansvaret för en mellankommunal samordning. Det finns dock anledning att uppmärksamma de förtydliganden av kommunens uppgifter som framgår av kommitténs förslag till bestämmelser i 1 kap. 4 § i avsnitt 4.4.15. Förslaget att tydliggöra såväl kommunernas handlingsfrihet som vilka begränsningar för denna som ska finnas, i kombination med förslaget i detta avsnitt om statens kontroll i 12 kap. 1 §, innebär att kommunerna de facto får det fulla ansvaret för att samverka med varandra.

Nedan följer redovisningen av överväganden och förslag kapitelvis.

5.11.1 Bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. PBL

Kommitténs bedömning och förslag

Lagtexten i 2 kap. PBL bör förtydligas så att det framgår att beslut om mark- och vattenanvändning samt om lokalisering av bebyggelse ska ske med hänsyn till planeringen och förhållandena i berörda kommuner och med särskild hänsyn till frågor av mellankommunal och regional betydelse.

Den gällande lydelsen i 2 kap. 2 §, att hänsyn ska tas till förhållandena i angränsande kommuner, anger ett relativt passivt och endimensionellt förhållningssätt med en planerande kommun som i sin planläggning enbart behöver ta gränskommunala hänsyn. Som redovisats i avsnitt 4.4.2 föreslår kommittén att det i en särskild paragraf ska ställas uttryckliga krav på att kommunen ska beakta både planeringen och förhållandena i de kommuner som kan beröras, dvs. såväl grannkommuner som kommuner inom ett större område, beroende på vilken sakfråga som behandlas. I bestämmelsen bör även behovet av särskild hänsyn till frågor av mellankommunal och regional betydelse betonas. Syftet är att lägga grunden för att det ska bli en självklar del av planeringsprocessen att berörda kommuner diskuterar övergripande och gemensamma frågor i samverkan, som kan avse en grupp kommuner eller en del av regionen och inte bara grannkommuner.

5.11.2 Bestämmelserna om översiktsplanering enligt 4 kap. PBL

Kommitténs bedömning och förslag

Bestämmelserna om översiktsplanering behöver bli tydligare när det gäller kraven på mellankommunal samverkan. Förslagen innebär i korthet följande:

- Berörda kommuner ska ges tillfälle att samverka kring underlag och förslag om frågor av mellankommunal betydelse. Under samrådet ska länsstyrelsen tillhandahålla ett länstäckande planeringsunderlag för nationella mål och statliga intressen och redovisa om det finns behov av samverkan mellan kommuner för att tillgodose dessa intressen,
- Av översiktsplanen ska planens konsekvenser kunna utläsas och invändningar från berörda kommuner i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser framgå.
- I samband med kommunfullmäktiges ställningstagande till översiktsplanens aktualitet ska berörda kommuner ges tillfälle att lämna synpunkter i frågor av mellankommunal betydelse eller med påverkan utanför kommunens gränser.

Gällande bestämmelser om översiktsplanering har inte medfört den samverkan eller samordning mellan kommuner som lagstiftningen förutsatt. Alltför ofta förekommer ingen som helst redovisning i översiktsplanen av mellankommunala samband eller effekter utanför den egna kommunen. Det finns därför anledning att vara tydligare i kraven kopplade till översiktsplaneringen om när i processen som samverkan med berörda kommuner ska ske och hur samverkan ska gå till samt hur resultatet ska dokumenteras som en del i det planerings- och beslutsunderlaget som ska följa översiktsplaneringen hela vägen till beslut om antagande. Syftet med att koppla samverkan mellan kommuner till översiktsplaneringen är att ge stöd och utrymme för en övergripande helhetssyn och avvägning mellan olika frågor och intressen i ett flerkommunalt eller regionalt perspektiv.

Samverkan bör ske tidigt i planeringen och anpassas till olika behov och förutsättningar

Förutsättningarna för planläggning varierar kraftigt i landet och vitt skilda sakfrågor, samband och beroenden kan motivera olika behov av samverkan mellan kommuner. Samverkan bör därför inte regleras till sin form och sitt innehåll, utan syftet är att säkerställa att den ska komma till stånd i ett tidigt skede och bli en del i planerings- och beslutsunderlaget.

Gällande bestämmelser om samråd utgår ifrån att det finns ett upprättat förslag som man vill ha reaktioner på, vilket som regel är ett för sent skede i planprocessen för att en reell samverkan ska kunna få något genomslag. Ett krav på samverkan mellan kommuner bör därför kopplas till översiktsplaneringens tidiga skede, som en del i arbetet med att ta fram planeringsunderlag. Syftet är att frågor som är av intresse för flera kommuner ska synliggöras i ett tidigt skede för att sedan kunna tas om hand i den fortsatta planeringsprocessen. Den samverkan som skett ska följas upp och de hänsyn som tagits till andra kommuners synpunkter och intressen ska redovisas i det planförslag som i ett senare skede blir föremål för utställning. Syftet ska vara att i ett tidigt skede och utan låsningar ge förutsättningar för en ömsesidig och förutsättningslös dialog om gemensamma intressen och ståndpunkter.

Samverkan förutsätts ske med den grupp kommuner som bedöms ligga inom ett naturligt influensområde och med vilka man

anser sig kunna ha gemensamma frågor att hantera. Detta måste bedömas från fall till fall utifrån lokala och regionala förutsättningar. Storstadskommuner och kommuner i Norrlands inland kan t.ex. ha helt olika motiv och drivkrafter för samverkan. För att samverkan ska kunna bli en positiv kraft som tillför värden i sak, och inte ett nytt krav att ”bocka av”, är det angeläget att undvika tvång och istället förutsätta och bygga på att det gemensamma intresset växer och utvecklas av egen bärkraft. Här kan erfarenheterna från den ökande informella samordningen mellan kommuner komma till användning.

Även det planeringsunderlag som länsstyrelsen ska tillhandahålla kan ge kommunerna viktiga utgångspunkter för att bedöma och avgränsa behovet av samverkan, framför allt för det samverkansbehov som följer av statliga mål och intressen. Länsstyrelsen bör med sin regionala överblick även kunna vara en lämplig rådgivare till en kommun som ska ta ställning till behovet av samverkan med andra kommuner och även vid samråd om översiktsplaner verka för att sådana frågor som angår flera kommuner samordnas.

Former och innehåll för samverkan bör kunna variera

Möjligheten att flera kommuner inom ett närområde samtidigt, men i olika skeden av processen, arbetar med sina översiktsplaner och därmed har gemensamma och överlappande behov av samverkan talar för att bestämmelserna bör tillåta ett varierande resultat. De enda krav som bör ställas är öppenhet och redovisning av såväl gemensamma som motstående intressen som en del av det planeringsunderlag som följer översiktsplaneringen i dess olika skeden. De hänsyn som tagits till andra kommuners synpunkter och intressen respektive de motstående intressen som kvarstår får förutsättas framgå av det förslag som blir föremål för utställning. Den formella utställningen blir en slags kontrollstation för om underlaget från samverkansprocessen har integrerats i förslaget. Av utlåtandet inför kommunfullmäktiges beslut att anta eller ändra en översiktsplan bör det framgå hur samrådsprocessen bedrivits samt hur synpunkterna från bl.a. berörda kommuner har beaktats. Det är också angeläget att det av den antagna översiktsplanen tydligt framgår om det finns synpunkter från andra kommuner som inte beaktats. Ett ställningstagande till översiktsplanens aktualitet enligt 14 § bör även inkludera en avstämning med berörda kommuner.

Kravet på mellankommunala aspekter behöver synliggöras i flera av bestämmelserna rörande översiktsplanering

Analysen visar att det finns behov av förtydliganden av kraven med koppling till mellankommunal samverkan. Bestämmelserna bör förtydligas när det gäller översiktsplanens utformning, samrådet, länsstyrelsens granskningsyttrande och berörda kommuners medverkan i samband med att en kommun gör en aktualitetsprövning. Därutöver ska översiktsplanen, enligt förslaget till bestämmelse om obligatoriskt innehåll, redovisa sådana överordnade mål och riktlinjer som har lagts till grund för kommunens ställningstaganden. Detta öppnar för att bl.a. de regionala utvecklingsprogrammen kan ingå bland underlagen för den kommunala planeringen. Kommitténs förslag till ändringar av bestämmelserna om översiktsplanering redovisas i avsnitt 6.6.3.

5.11.3 Bestämmelserna om detaljplanering i 5 kap. PBL samt om överklagande i 13 kap. PBL

Kommitténs bedömning och förslag

Det bör i bestämmelserna i 5 kap. tydliggöras att ett program för detaljplan ska redovisa planens mål och sambanden med omgivningen, såväl inom kommunen som i berörda kommuner, såvida detta inte framgår av översiktsplanen eller är onödigt.

Kommuner som anser sig berörda ska kunna överklaga beslut om antagande av detaljplan. Detta behöver tydliggöras genom en särskild bestämmelse om rätt att överklaga beslut i 13 kap. PBL.

PBL:s plansystem utgår ifrån att en detaljplan normalt upprättas med stöd av en aktuell översiktsplan. Utgångspunkten i kommitténs förslag är också att de frågor som har intresse för flera kommuner har tagits upp och behandlats i den samverkan mellan kommuner som ska ske inom ramen för översiktsplaneringen. I de fall samverkan mellan kommuner inte skett i översiktsplaneringen och därigenom en berörd kommuns intressen inte kunnat föras fram eller beaktas under den tidigare planeringsprocessen bör det säkerställas att berörda kommuner ges tillräckliga möjligheter att samverka i tidiga skeden av efterföljande detaljplaneprocess och att påverka enskilda planbeslut. Detta aktualiserar en diskussion om be-

stämmelserna om program för detaljplan samt om reglerna för överklagande.

Gällande bestämmelser i 5 kap. 18 § om program för detaljplan ställer inga uttryckliga krav på att det mellankommunala sammanhanget ska redovisas, utan anger endast att programmet ska ange mål och utgångspunkter för planen, om det inte är onödigt. Tendenserna till allt mindre och projektinriktade detaljplaner ökar behovet av att tidigt i detaljplaneprocessen klargöra hur enskilda detaljplaner ingår i ett större sammanhang, såväl inom kommunen som i förhållande till andra kommuner. Programmets syfte att även redovisa sambanden med omgivningen behöver därför förtydligas, liksom att ett program inte behöver upprättas om dessa framgår av översiktsplanen eller annars är onödigt. Kommitténs förslag i dessa delar redovisas närmare i avsnitt 7.7.3. Av bestämmelserna om samråd i 5 kap. 20 § följer att kommunen ska samråda med bl.a. berörda kommuner vid upprättandet av programmet.

Syftet med det tidiga samrådet är att kommunen i samverkan med andra kommuner ska finna en lösning som på lämpligt sätt tillgodoser behoven av mellankommunal samordning. Om så inte är fallet bör det även införas uttryckliga möjligheter för kommuner att överklaga en annan kommuns beslut enligt PBL som kan ses beröra den klagande kommunen och gå denne emot. Kommitténs förslag i denna del redovisas i avsnitt 12.4.8.

De föreslagna förändringarna lägger sammantaget grunden för att kommunerna – om gemensamma angelägenheter inte har kunnat lösas under översiktsplaneringen – ska ha ett gemensamt intresse att lösa dessa i ett tidigt programskede i detaljplaneringen. För att snabba upp planprocessen och undvika ett överklagande från en annan berörd kommun kan man förutsätta att kommunen kommer att sträva efter att finna en tillfredställande lösning i översiktsplaneringen och annars senast under programskedet vid detaljpanelläggningen.

På motsvarande sätt kan förutsättas att länsstyrelsen i det tidiga programskedet med stöd av sitt underlag om nationella mål och intressen pekar på i vilka avseenden detta motiverar samverkan med andra kommuner.

5.11.4 Bestämmelserna om regionplanering i 7 kap.

Kommitténs bedömning och förslag

Bestämmelserna om regionplanering bör behållas. Regionplanens giltighetstid bör dock förlängas till åtta år för att svara mot nuvarande mandatperioder.

Kommittén har tidigare konstaterat att bestämmelserna om regionplanering ger möjligheter till en mer formaliserad samverkan mellan kommunerna och att de bör behållas i princip oförändrade. Under utredningsarbetet har bl.a. Regionplane- och trafiknämnden i Stockholms läns landsting föreslagit en ändring av bestämmelserna i 7 kap. 8 § om regionplanens giltighetstid eftersom mandatperioden sedan PBL trädde i kraft har ändrats från tre till fyra år. Kommittén förslår därför en redaktionell ändring av paragrafen så att giltighetstiden för regionplanerna ändras till åtta år. Mot bakgrund av bestämmelsernas begränsade användning avstår kommittén från att föreslå ytterligare ändringar, men konstaterar samtidigt att det kan finnas skäl till ytterligare ändringar, inte minst i det fall regionplanebestämmelserna kommer till ökad användning i framtiden.

5.11.5 Bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. PBL

Kommitténs bedömning och förslag

Bristande mellankommunal samordning bör inte finnas kvar som en självständig statlig prövningsgrund. Bristande mellankommunal samordning för att tillgodose statliga intressen kan i flera avseenden inrymmas i de övriga ingripandegrunderna, som ofta även har ett regionalt eller flerkommunalt perspektiv.

Gällande bestämmelser kan ifrågasättas

Nuvarande bestämmelser i 12 kap. ger länsstyrelsen möjlighet att pröva och upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan om regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. Exempel på frågor som ska kunna utgöra prövningsgrund för länsstyrelsen som nämns i förarbetena är lokalisering av flygplatser, sträckning av vägar, järnväg och ledningar, läget för

större tåkter, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar (prop. 1985/86:1 s. 337). Ytterligare frågor som nämns är lokaliseringen av större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun, bevarandet av betydelsefulla friluftsområden och kulturmiljöer liksom större sammanhängande grönområden och naturvårdsintressen.

Mot bakgrund av kommitténs förslag att tydliggöra och stärka kommunernas ansvar för en mellankommunal samordning kan det ifrågasättas om bristande mellankommunal samordning bör finnas kvar som en självständig statlig prövningsgrund. Som underlag för kommitténs överväganden och förslag i denna del finns det anledning att närmare kommentera de olika typer av planeringssituationer, som kan aktualiseras och som nämns i förarbetena.

Det får anses vara en självklar kommunal angelägenhet att anläggningar och verksamheter som betjänar flera kommuner – t.ex. anläggningar för sophantering, tåkter och energiproduktion – samordnas utifrån ett mellankommunalt perspektiv. Att sådana mellankommunala anläggningar ska hanteras gemensamt kan knappast anses vara ett sådant statligt intresse att det är befogat att via lagstiftningen ge staten möjligheter att ingripa vid rättsverkande beslut på grunden ”bristande mellankommunal samordning”. Situationen är dock en annan i fråga om sådana anläggningar och verksamheter där staten har ansvaret för finansieringen eller som ingår i ett nationellt system, exempelvis när det gäller vägar, järnvägar, flygplatser och ledningar. Staten har här ett uppenbart intresse av att de statliga medlen används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, vilket bland annat torde innefatta önskemål att investeringarna ingår i en från nationell och regional synpunkt ändamålsenlig struktur av bebyggelse och anläggningar. I dessa fall ger bestämmelserna om riksintressen i PBL och miljöbalken med tillhörande förordningar sammantaget länsstyrelsen tydliga befogenheter att både föra en dialog om hur riksintressena ska avgränsas och tillgodoses i kommunernas planering och vid behov ingripa vid beslut om rättsverkande planer i de fall riksintressena inte tillgodoses med stöd av 12 kap. 1 § 1. I sammanhanget bör även erinras om bestämmelserna i 3 och 4 §§ i den s.k. hushållningsförordningen som ger länsstyrelsen möjlighet att självständigt föreslå områden som bör anges som riksintressen.

Motsvarande resonemang kan föras när det gäller mark- och vattenområden eller bebyggelseområden som har sådana värden att

de har betydelse för boende och verksamma i andra kommuner, såsom natur- och friluftsområden eller kulturhistoriskt värdefulla miljöer, där det i första hand bör ankomma på de enskilda kommunerna att gemensamt söka en lämplig samordning i sin planering. I de fall områdena anses vara av riksintresse har länsstyrelsen med stöd av bestämmelserna i 12 kap. 1 § 1 möjligheter att pröva kommunens beslut att anta en rättsverkande plan.

Också länsstyrelsens prövning med stöd av de övriga prövningsgrunderna kan förutsätta bedömningar av en lämplig mellankommunal samordning. För att miljö kvalitetsnormer för exempelvis luftkvalitet ska kunna uppnås förutsätts inte sällan ett mellankommunalt hänsynstaganden till förhållanden i andra kommuner och en samordning av skilda insatser. Bestämmelserna kan exempelvis läggas till grund för ingripande om en miljö kvalitetsnorm inte kan tillgodoses av skälet att ett överskridande kan aktualiseras i en grannkommun till följd av en olämplig placering av ett externt köpcentrum.

Bristande mellankommunal samordning bör inte längre vara en självständig ingripandegrund

Utgångspunkten för kommitténs förslag är sammanfattningsvis att kommunerna i flertalet fall har egna och gemensamma intressen av att söka en godtagbar samordning utan statlig inblandning och att incitamenten för detta ökar om kommunerna ges det fulla ansvaret för detta. Samtidigt ger övriga ingripandegrunder enligt 12 kap. länsstyrelsens möjlighet att både initiera och säkerställa att sådana väsentliga statliga intressen som kräver samordning tillgodoses på ett lämpligt sätt. Bestämmelserna i 12 kap. bör därför ändras genom att bristande mellankommunal samordning tas bort som en självständig ingripandegrund.

Genom att länsstyrelsen enbart ges ansvaret för utpekade nationella mål och statliga intressen och därmed sammanhängande samordningsbehov mellan kommuner, tillskapas den efterfrågade tydligheten om ansvarsfördelningen i regelsystemet, vilket är angeläget mot bakgrund av att det delvis p.g.a. oklarheter aldrig fungerat som avsett.

Behovet och värdet av att tydliggöra vem som ytterst har ansvaret för olika intressen, staten respektive kommunerna, medför dock samtidigt en risk för att vissa regionala frågor kan hamna ”mellan

stolarna”. Den risken har påtalats för t.ex. extern handelsetablering och bostadsförsörjning, som inte primärt är statliga intressen och där kommunerna inte alltid har ett självklart intresse av att samverka. Kommittén bedömer det dock som angeläget att kommunerna nu ges det fulla ansvaret för rätten att planlägga, och därmed också för att vid behov samverka med varandra, och att detta överväger de eventuella riskerna. Eftersom det ställs krav på samverkan ska det också vara kommunernas skyldighet att på eget initiativ överklaga beslut som går dem emot och inte som i dag kunna förutsätta att länsstyrelsen tar det ansvaret.

Som en konsekvens av detta synsätt föreslås också regeringens möjligheter till planföreläggande, dvs. att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser för att tillgodose behovet av mellankommunal samordning slopad. Detta innebär att det krävs en justering i 12 kap. 6 §. Vidare krävs följdändringar i de bestämmelser som reglerar granskningsyttrandets innehåll i 4 kap. 9 § som innebär att den nuvarande punkten 3 om bristande mellankommunal samordning tas bort.

5.11.6 Bestämmelser om länsstyrelsens uppgift att tillhandahålla planeringsunderlag

Kommitténs bedömning och förslag

Länsstyrelsen ska också fortsättningsvis verka för en mellankommunal samordning i de tidiga skedena av planeringen. Nuvarande bestämmelser i plan- och byggförordningen om länsstyrelsens ansvar att tillhandahålla underlag för kommunernas planering kan behöva förtydligas. Syftet är att ställa tydligare krav på ett samordnat och aktuellt underlag för hela länet som redovisar nationella mål och statliga intressen som ska beaktas i kommunernas fysiska planering och som kan läggas till grund för bedömningar av behovet av samordning mellan kommunerna.

Länsstyrelsens grundläggande ansvar förutsätter ett regionalt perspektiv

Kommitténs förslag att kommunen ska få ett tydligare ansvar för den mellankommunala samordningen och att länsstyrelsens möjligheter att ingripa ska begränsas innebär ingen begränsning av länsstyrelsens uppgifter att i de tidiga skedena av planeringen aktivt verka för en mellankommunal samordning. Länsstyrelsens grundläggande ansvar enligt såväl länsstyrelseinstruktionen som PBL och miljöbalken förutsätter tvärtom ofta att länsstyrelsen aktivt verkar för en mellankommunal samordning. Bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter vid samråd om planer bör därför behållas oförändrade. Däremot finns det skäl att överväga om det behövs ändringar i lagstiftningen för att länsstyrelsen bättre ska kunna fullfölja uppgiften att verka för en mellankommunal samordning i det tidiga samrådet.

Av länsstyrelseinstruktionen framgår att länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska samordna olika nationella mål och intressen och verka för att de får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska också främja länets utveckling. Dessa grundläggande uppgifter betonas även i PBL genom bestämmelser om att länsstyrelsen dels ska ta till vara och samordna statens intressen i kommunernas planläggning, dels tillhandahålla underlag och ge råd om allmänna intressen i såväl översikts- som detaljplaneringen. Även bestämmelserna i miljöbalken och förordningen om hushållningen med mark och vatten ger länsstyrelsen tydliga uppgifter att tillhandahålla utredningar och underlag och att ta de initiativ som behövs för att bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken ska få genomslag.

Länsstyrelsens uppgift att samordna skilda statliga intressen innebär ett ansvar att anpassa, tolka och samordna nationella mål och intressen utifrån länets regionala perspektiv. För att uppnå de ur ett helhetsperspektiv bästa lösningarna för att tillgodose de nationella målen behövs ofta en samordning över administrativa gränser. Påfallande många av de frågor och behov som har lyfts fram under kommitténs kartläggning av behovet av regional samverkan har tydliga nationella drivkrafter. Det gäller t.ex. tillgång till bostäder, vindkraftsutbyggnad, utbyggnad av vägar och järnvägar, avfallshantering, de nationella miljömålen samt den nationella strategin för hållbar utveckling.

Det finns behov av ett samordnat underlag om nationella mål och intressen

Det finns således i flera avseenden från nationell synpunkt ett intresse av en utökad samverkan mellan kommuner, som behöver mötas genom ett samordnat underlag på den statliga nivån. Gällande bestämmelser i PBL ger i och för sig tillräckligt stöd för att länsstyrelsen arbetar med ett sådant underlag. Flertalet länsstyrelser arbetar också kontinuerligt med olika former av översikter och sammanställningar av nationella mål och statliga intressen. Under utredningsarbetet har det emellertid riktats kritik mot att underlaget är alltför sektoriserat och att det inte alltid förs en dialog med kommunerna om behovet av samordning. Erfarenheterna från arbetet med Stockholms läns regionala utvecklingsplan, den s.k. RUFSS, visar att ett metodiskt arbete med att ett tvärsektoriellt regionalt planeringsunderlag som tas fram i dialog mellan regionala organ och kommuner kan lägga grunden för en ökad mellankommunal samverkan. Det kan därför övervägas om länsstyrelsernas arbete med underlag om nationella mål och intressen behöver systematiseras och utvecklas för att bättre svara mot dessa behov. Kommittén förutsätter att den ändrade ansvarsfördelningen när det gäller den mellankommunala samordningen tas till utgångspunkt för diskussioner inom länsstyrelserna och de centrala verken om hur underlaget kan förbättras. Arbetet bör naturligtvis anpassas till länens skilda förutsättningar och resurssituation. Det kan emellertid inte uteslutas att länsstyrelsens ansvar för ett samordnat underlag behöver förtydligas i plan- och byggförordningen, exempelvis när det gäller omfattning och innehåll, dialog med kommuner och centrala verk.